BIBLIOTECA

DI

SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

Seconda Serie — Volume Settimo

BIBLIOTECA DI SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SCELTA COLLEZIONE

DELLE PIÙ IMPORTANTI OPERE MODERNE

ITALIANE E STRANIERE

DI

SCIENZE POLITICHE

E AMMINISTRATIVE

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Già Professore di Diritto Costituzionale

Consigliere di Stato

SECONDA SERIE

Opere di Diritto Amministrativo e Costituzionale

VOLUME SETTIMO — PARTE PRIMA

TORINO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE

33 — Via Carlo Alberto — 33

1896

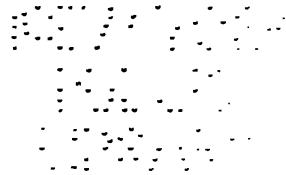
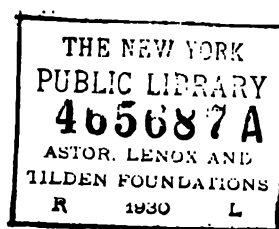
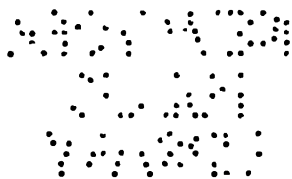
ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto Costituzionale (1880-1892) — Consigliere di Stato.

IL DIRITTO COSTITUZIONALE

E LA POLITICA

NELLA SCIENZA E NELLE ISTITUZIONI

VOLUME PRIMO

TORINO
UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE
33 — Via Carlo Alberto — 33
1896

PARTE GENERALE

INTRODUZIONE

CAPO I.

Concetto, definizioni, limiti del diritto costituzionale. Diritto e politica costituzionale.

§ 1. — *Il diritto pubblico e il diritto privato.*

Nel lento sviluppo che le scienze sociali, a paragone delle scienze naturali, e più delle matematiche hanno avuto nei secoli, si tengono da tutti in conto di grandi progressi l'affermazione del diritto e la successiva sua distinzione in pubblico e privato. L'uomo, nato nella società, chiamatovi dall'istinto, trattenutovi dai bisogni, dall'affetto, dalla ragione, non potrebbe rimanervi e raggiungervi il suo fine se non a condizione che la vita individuale si accordi colla vita sociale. La società, prodotto dell'istinto, del bisogno, della naturale spontaneità dell'uomo, effetto di reciproche attrazioni, diventa vincolo di libera elezione, focolare di vicendevoli affetti, risultato di un accordo volontario tra determinati uomini. Ai vincoli primordiali delle comuni necessità, del medesimo territorio, del sangue, si sovrappongono quelli della religione e del diritto, che ritraggono prima qualità e modo dal terrore, dalla violenza, dalla forza, successivamente dall'esperienza, dalla convinzione, dal reciproco vantaggio degli aggregati. Contrastato per infiniti secoli dalla forza e dalla violenza, riverberando in ogni sua manifestazione le soverchianti passioni dell'uomo primitivo, circondato d'una aureola religiosa che gli procura reverenza e rispetto, il diritto si manifesta confuso ed indistinto, ma a poco a poco, il modo di operare e di agire, la podestà spettante alla persona, diventa rito, cerimonia, formula,

si viene consacrando dalle leggi, svolgendo nelle istituzioni, elevando a scienza [1].

Nell'antico Oriente, come in tutte le forme primitive di convivenza sociale, si viene affermando una norma unica, tradizione paurosa, mistica, arcana, cui contribuiscono gli ordini e i comandi del capo famigliare ed insieme giuridico e religioso, le decisioni degli anziani, le consuetudini istintive ed inconsapevoli della moltitudine. La tradizione accenna da principio attitudine ad un grande sviluppo, ad una vigorosa intuizione delle condizioni necessarie a fondare ed a mantenere la convivenza sociale; ma subito si arresta, inaridisce nelle formole, si fossilizza nei libri sacri, nel costume immemorabile, nella immutabile emanazione divina, per cui la teocrazia confonde tuttodì il delitto col peccato ed all'Università di Madras, appena a' dì nostri, la materia giuridica comincia a sceverarsi dagli elementi eterogenei [2]. Anche in Persia la convivenza civile e politica si aggira sull'istituzione della famiglia patriarcale e tale fu per secoli la condizione delle genti Arie migranti contro il corso del sole, delle quali Omero cantava [3]

> Leggi non han nè radunanze in cui
> Si consultin tra lor...

ma " abitazioni separate le une dalle altre e disperse, famiglie dove il più anziano raccoglie l'intera eredità, senza legislatori e senza vere leggi, costituendo le costumanze e le tradizioni orali l'unica norma delle azioni umane " [4]. Ma presso queste genti, si esplica la vita civile e politica, da cui la stessa religione trae forma, colore e persino la ragione dell'essere, e la convivenza, dalle prime necessità militari, si eleva ad organismo politico e morale, nel quale gli elementi della vita patriarcale e della primitiva comunanza del villaggio subiscono una rapida, completa, poderosa trasformazione.

---

(1) Carle, *La vita del diritto nei suoi rapporti colla vita sociale*, 2ª ediz., Torino 1890, Introd. e cap. prelimin.; Id., *Le origini del diritto romano*, Torino 1885, p. 130 e seg.; Ihering, *Spirito del diritto romano*, capo I; Leithner, *Was ist Recht?*, Lipsia 1893; Fouillée, *L'idée moderne du droit*, Paris 1878; Sheldon Amos, *The science of law*, London 1879; Brunialti, *La legge nello Stato moderno*, prefazione al vol. VI. serie I, della " Biblioteca di scienze politiche " ecc.

(2) Maine, *Primitive right*, capo II, dove studia le sorgenti del diritto indiano; Madura-Kandasvami-Pulavar, *Législation Hindoue*, trad. di Sicé, Pondichéry 1857.

(3) *Odissea*, lib. IX.

(4) Platone, *Delle leggi*, lib. III, e cfr. Tucidide, *Guerra del Peloponneso*, lib. I, 10.

Per i Greci il diritto, guidato dalla filosofia, diventa idea che illumina l'intelletto, e svolgendosi poderosa nella mirabile unità, come una statua di Fidia o una tragedia di Euripide, compendia insieme tutta la vita pubblica e privata, per modo che il cittadino non si comprende fuor dello Stato e le relazioni famigliari ed individuali formano parte integrante della costituzione. Cotesta idealità del diritto e lo sviluppo della vita sociale non dovevano consentire ai Greci alcuna distinzione di quello, che appare in tutti i loro filosofi, come nei loro scrittori, non pubblico, o privato, sibbene mirabilmente unico (1).

I Romani hanno svolta invece ed affermata nettamente la distinzione tra il diritto pubblico ed il diritto privato. Gà fin dalla prima formazione, come ebbero a dimostrare Bonghi, Carle ed altri, la città, richiamando a sè lentamente e gradatamente tutti quegli uffici che prima si compivano nel seno dell'ordinamento gentilizio, intraprende distintamente l'elaborazione del diritto pubblico e del diritto privato. La distinzione fra il *jus publicum* ed il *privatum* è immediata conseguenza del formarsi della città. Distinguesi una parte del diritto, che si riferisce all'interesse generale della comunanza e chiamasi *jus publicum*, e una parte, invece, che si riferisce all'interesse particolare delle famiglie e degli individui, che entrano a costituirle, e chiamasi *jus privatum*. Il primo si forma sulla piazza e nel foro, fra gli urti ed i conflitti delle classi; lascia le sue traccie nella storia politica della città, e si esplica mediante gli accordi e le transazioni che avvengono fra il patriziato e la plebe; mentre l'altro viene elaborandosi pressochè tacitamente nell'intima coscienza del popolo e trova i suoi interpreti nei pontefici prima, più tardi nei giureconsulti. Intanto però l'uno e l'altro appaiono in cotal modo atteggiamenti diversi di un medesimo diritto, in quanto il diritto pubblico è sempre tenuto in conto di palladio, sotto la cui protezione nasce e si svolge il diritto privato(2).

(1) Lo ha notato, tra molti, con vigorosa precisione Foustel de Coulange, *La cité antique*, Paris 1873; *Codice civile degli Ateniesi* in Demostene, *Le orazioni*, trad. di F. Mariotti, vol. III, p. 529 e seg.; Aristotele, *La costituzione di Atene*, trad. da C. O. Zuretti, Torino 1891, dove appare manifesta l'unità del diritto, non facendovisi alcuna distinzione tra le disposizioni relative all'elezione dei magistrati e quelle sul pagamento dei debiti, tra i poteri del Senato e il buon governo della famiglia ecc.

(2) Carle, *Le origini del diritto romano*, Torino 1888, p. 106, § 85; " Ius privatum sub tutela juris publici *latet:* Bacone, *De augum. scient.*, lib. VIII, proem. al trattato *De just. univ.*, aforisma 3; Savigny, *Sistema del diritto privato romano*, traduzione Scialoja, vol. I, § IX, pag. 48 e seg.

" La distinzione, il dualismo anzi, fu però sempre il grande intento cui si inspirò Roma primitiva ed a cui accennano costantemente gli scrittori; i poeti latini non trovano espressione più efficace per indicare la corruzione del costume ed il perdersi delle buone tradizioni, che l'accennare alla confusione della cosa pubblica colla cosa privata...[1]. Di qui la distinzione, che, iniziata fin dalla formazione della città, viene col tempo facendosi sempre più netta e precisa, fra il diritto pubblico e il diritto privato[2]. " Contro quanto affermano il Lange ed un po' anche il Mommsen, il diritto privato si modella sul diritto pubblico e si svolge da esso, nel modo e nelle forme consentite dalla costituzione politica della città. Fin dalle origini di Roma, noi troviamo infatti le basi di tutto il diritto pubblico, mentre la vera elaborazione del diritto privato comincia più tardi, quando la città è fondata e costituita. E come il diritto, anche la legge, sintesi suprema di volontà riunite e concordi, si distingue in legge pubblica, espressione della volontà collettiva del popolo che si impone ai singoli individui, e legge privata che esprime l'accordo di due o più contraenti[3]. Dopo avere affermata la propria costituzione politica, Roma venne così elaborando sotto la vigorosa e continua tutela di quella, il diritto privato, al quale la distinzione ognor più esplicita e precisa consentì di elevarsi a grande eccellenza e raggiungere quella singolare universalità, che ne fece il fondamento delle dottrina giuridica moderna.

---

(1) .... Fuit haec sapientia quondam
Publica privata secernere, ...
ORAZIO, *Ars poëtica.*

e vedi specialmente il *Trinummus* di PLAUTO, dove il lamento ricorre quasi ad ogni scena.

(2) CARLE, *Origini del diritto romano*, pp. 221, 223, §§ 180, 181.

(3) " ... publicum jus est quod ad statum rei Romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem ... Sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim "; ULPIANO, *Digesto*, *De just. et jure*, l. I, § 2; GAJO, *Comm.*, I, 3; II, 104; III, 174; e più esattamente CICERONE: " publica jura quae sunt civitatis et imperii ", *De orat.*, I, 46, il quale concetto egli conferma altrove, deplorando che un oratore " non publicum jus, non privatum et civile cognoverat ", *Bruto*, 59. Cfr. anche *De orat.*, I, 46 e II, 16; *pro Balbo*, 15, 24; *Pro domo sua*, 13, 49; così T. LIVIO definisce la legge delle XII Tavole: " fons omnis publici privatique juris ", III, 34. La distinzione tra pubblici e privati si estende anzi ai *sacra*, agli *auspicia*, ai *judicia*, e si parla di costume pubblico e privato, di virtù pubbliche e private, e così si distinguono persino i servi e i cavalli: il concetto, una volta accettato, percorre tutta intera la vita sociale e lascia dovunque traccia del suo passaggio.

Non giova però dimenticare che la distinzione, e sopratutto il concetto del diritto pubblico sono ben lungi dalla moderna precisione. Talora le leggi romane si limitano a rilevare il contrapposto tra *jus publicum* e *jus privatum;* il diritto pubblico, (*populicum*) viene definito come quel complesso di norme giuridiche che hanno per obbietto lo Stato (*populus*), ed il privato, come l'insieme di norme e di relazioni giuridiche, che hanno per obbietto l'individuo [1]. Talora il diritto pubblico è concepito obiettivamente, come l'insieme delle norme che traggono valore giuridico da ciò che lo Stato le riconosce [2], o di quelle che sono indipendenti dall'arbitrio individuale, perchè di interesse dello Stato. [3] Ora si adopera a designare l'insieme dei diritti che competono ai cittadini come membri del Senato, della Curia e d'altri corpi politici [4], ora certe facoltà dei cittadini, in ordine ad obbietti pubblici di loro natura [5]. Anche nella definizione di Ulpiano [6], l'obbietto rimane incerto, comprendendo solo le fonti, e non tutte, da cui il diritto pubblico suol derivarsi. Negli scrittori latini si cercherebbe indarno una maggior precisione; fuor della consueta distinzione sulla quale insistono, il carattere ed il contenuto del diritto pubblico rimangono incerti, quando quello non s'allarga, come in Cicerone, tanto da invadere il diritto privato, o non si restringe in modo da escludere il *jus sacrum* ed altro ancora [7].

Quando i popoli germanici, che non avevano potuto afferrare la distinzione a cagione del loro genio, delle loro condizioni e più della vita che conducevano, prevalgono e diventano i padroni dell'Europa feudale, il diritto pubblico ed il privato di nuovo si confondono. Le genti che scossero e rovesciarono l'Impero invadendone le provincie e sovrapponendosi o confondendosi ai vinti, avevano un concetto vigoroso, esagerato della

(1) L. 1, § 2 *Dig., De just. et jur.*, I, 1; *Inst.*, I, 1, § 4.

(2) L. 8 *Dig., De tut.*, XXVI, 1; L. 77, § 3 *Dig., De cond.*, XXXV, 1; L. 116, § 1 *Dig., De reg. jur.*, L. 17, ecc.

(3) L. 38 *Dig., De pactis*, II, 14; L. 20 pr. *Dig., De relig.*, XI, 7; L. 45, § 1 *Dig., De reg. jur.*, L. 17.

(4) L. 5, § 2; L. 6 *Dig., De cap. min.*, IV, 5; Gajo, II, § 104.

(5) L. 1, §§ 16, 17; L. 3, § 4; L. 4 *Dig., De op.*, n. n. XXXIX, 1.

(6) "... publicum jus in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus consistit ". L. 1, § 2 *Dig., De just. et jur.*, I, 1, dove veramente, più che al concetto e alle fonti, accenna ai presidii, ai tutori di esso.

(7) Livio, III, 34; Quintiliano, *Ist.*, II, 4, 33; Cicerone, *De domo*, XIII, 14; De Ruggero, *Studi sul diritto pubblico romano*, § 2; Savigny, *Sistema del dir. rom. attuale*, trad. Scialoja, § 5, 16.

personalità individuale, per cui il diritto, anzichè essere considerato come una emanazione dell'autorità sociale, si ritiene una podestà inerente all'individuo, alla famiglia, alla tribù. La legge stessa è personale, e lo Stato deve limitarsi ad una missione di sicurezza e di difesa, regolando tutti i suoi rapporti giuridici secondo le norme del diritto privato. Sovranità territoriale e privata proprietà, uffici pubblici e patrimonio della famiglia, possesso e giurisdizione, feudo e dovere di portar le armi, censo e voto politico appaiono strettamente connessi nell'idea, nell'istituto, nella scienza. Lo Stato interviene bensì a temperare la forza e la violenza, ma sempre secondo le forme del diritto privato. Il Guizot e molti altri scrittori misero troppo in rilievo la base contrattuale di tutto l'ordinamento feudale, perchè giovi insistere; tutti gli storici del medio evo dimostrano per quali ragioni ed in quale misura la famiglia, come in antico, compie l'ufficio di una aggregazione civile e politica(1). Le leggi, già prevalentemente personali, si trasformano in territoriali; il diritto anzichè all'individuo ed alla persona, si reputa inerente alla proprietà del suolo, che diventa sorgente di tutti i poteri. Così il diritto pubblico continua, per opposte ragioni, ad andar confuso col privato e modella su di esso le proprie istituzioni.

L'età moderna ha ristaurata la distinzione. Già dalla metà del secolo XVII, è incominciata una vigorosa lotta, per sceverare il diritto privato dal pubblico, determinarne il dominio, assegnare al diritto pubblico ed allo Stato limiti precisi, guarentire la libertà ed i diritti del cittadino. Così " il diritto pubblico, distinto dalle attinenze religiose, dalle relazioni private, da qualsiasi estraneo elemento, diventò più nobile ed energico e si compenetrò dello spirito della nazione, mentre il diritto privato, più agile e libero, si sciolse dai legami che lo avvincevano allo Stato (2).

La distinzione non può sempre mantenersi e svolgersi nettamente in tutte le sue parti. I diritti patrimoniali del Sovrano ed i diritti del fisco appartengono piuttosto al diritto privato, e dà luogo a controversie vivaci e variamente risoluta la condizione in cui lo Stato e le autorità vengono appunto a trovarsi talvolta per ragione di tali relazioni di diritto privato. D'altra parte, i diritti politici dei cittadini, per quanto

(1) *Histoire de la civilisation en France*, Paris 1846, IV, p. 64; III, p. 311.
(2) Bluntschli, *Il diritto pubblico*, lib. I, cap. I.

privati per l'appartenenza loro, hanno carattere pubblico; col suo voto, col riunirsi e coll'associarsi, col presentare petizioni, collo stampare e diffondere le sue o le altrui opinioni, l'individuo è in diretta relazione collo Stato, e compie atti, nei quali domina l'elemento pubblico. Il diritto pubblico è determinato dallo Stato, anche nell'oggetto suo, mentre il diritto privato esiste per la volontà degli individui che lo determina. Nella loro origine avviene il contrario, imperocchè il diritto pubblico, nella sua più alta espressione, la costituzione dello Stato, viene determinato dalla coscienza dei cittadini, ed è l'espressione della loro volontà attiva o passiva, sia pure sotto forma di semplice tolleranza, mentre il diritto privato viene bensì formulato secondo la coscienza dei cittadini, e deve ad essa rispondere, ma lo è delle autorità dello Stato.

Meglio si distinguono per ciò, che il diritto privato ha carattere volontario — *jure suo uti nemo cogitur; juribus agere vel accusare nemo cogitur,* — mentre il diritto pubblico serba carattere obbligatorio, non può essere mutato da convenzioni di privati [1]. Sono numerose, in ogni civile legislazione, le regole di diritto, la cui osservanza è imposta ai privati dalla necessità della convivenza civile, della conservazione e del progresso, ed alle quali non è permesso derogare; la legge impone o vieta un atto, secondo che esso giova o nuoce alla cosa pubblica o all'ordine pubblico, e si richiama ai precetti del diritto pubblico come ad una limitazione sovrana delle volontà dei privati.

Ed infatti, la *regula juris* che domina tutta la legislazione italiana è l'articolo 12 del titolo preliminare del Codice civile: "... in nessun caso le leggi, gli atti e le sentenze di un paese straniero, e le private disposizioni e convenzioni potranno derogare alle leggi proibitive del Regno, che concernono le persone, i beni, o gli atti, nè alle leggi riguardanti in qualsiasi modo l'ordine pubblico e il buon costume ". Le numerose disposizioni che si leggono nei codici e nelle leggi generali e speciali dimostrano che il legislatore preferisce o vieta certi atti in relazione al diritto pubblico ed all'ordine pubblico, considerando specialmente come attinenti all'ordine

(1) " Jus publicum privatorum pactis mutari non potest " (Papiniano), l. XXXVIII *Dig.*, *De pactis*, II, 14; " privatorum conventio juri publico non derogat " l. XLV, § 1 *Dig.*, *De regulis juris*, l. 17; " ex pactis alia ad voluntatem pertinent... alia ad jus " L. XII, § 1 *Dig.*, *De pactis dotalibus*, XXIII, 4; " jus reipublicae pacto mutari non potest ", l. II, 8 *Dig.*, *De adminis.*, l. 8.

pubblico gli atti che si riferiscono allo stato civile degli individui, alla loro capacità, alle relazioni di famiglia, alla costituzione della proprietà, all'ordine delle successioni, alla libertà ed alla moralità delle obbligazioni, ovvero riguardano le leggi dei poteri pubblici, la materia delle giurisdizioni, le funzioni dello Stato e l'azione delle pubbliche amministrazioni. In senso più largo, ragioni di ordine pubblico vietano anche gli atti contrari al buon costume, come quelli che turbano l'ordine generale, offendendo le leggi della civile convivenza. Ed esaminando il diritto pubblico, appare evidente che ogni parte di esso mira a qualche fine generale di pubblica utilità, mentre il diritto privato contempla l'attività dei singoli individui in quanto si svolge per interessi o con fini particolari e nei limiti segnati dal diritto pubblico. Laonde si reputa insufficiente la distinzione fra diritto pubblico e diritto civile, mentre soltanto la distinzione del diritto in pubblico e privato, risponde ai fini della civiltà, ai progressi della scienza, ai principi della legislazione italiana.

I diritti pubblici sono in una certa misura doveri pubblici. Ciascun cittadino può servirsi o meno di taluni diritti, associarsi o pur no, intervenire a pubbliche adunanze, mandar petizioni o non farlo. Ma l'obbligo di seder nella giuria, di mandare i figli alla scuola elementare, in una certa misura quello del servizio militare, mostrano come vi sono diritti pubblici imposti al cittadino, e vi ha ragione di dubitare possa essere tra questi compreso anche il diritto elettorale, imperocchè chi vota, non solo provvede a sè, ma ai generali interessi dello Stato[1]. Del diritto pubblico più specialmente può dirsi col Lieber: *no right with its duty, no duty without its right:* l'unione intima dei due elementi dimostra l'assoluta superiorità del diritto pubblico.

§ 2. — *Il diritto pubblico e le sue distinzioni.*

Il diritto pubblico suole essere inteso in senso amplissimo, in senso ampio ed in senso limitato.

In senso amplissimo, il diritto pubblico comprende anche il diritto delle genti, o diritto internazionale, che si chiama

(1) Holls F. W., *Compulsory voting*, Filadelfia 1891; Deploige, *Le vote obligatoire en Suisse*, Bruxelles 1893.

esterno per contrapposto all'interno. Il diritto delle genti unisce le nazioni con norme comuni, ed i suoi principî appartengono alla più larga consociazione umana. Sarebbe un vero diritto pubblico universale, se tutta l'umanità costituisse una sola famiglia e non avesse avuto fino ad ora svolgimento necessariamente frammentario, lasciando alla politica l'ufficio di compiere lacune ancora maggiori di quelle del diritto pubblico interno. Il diritto delle genti è d'altronde in parte pubblico, in parte privato, in quanto provvede a regolare le scambievoli relazioni degli Stati, o dei cittadini di varii Stati.

In un senso che ancora può dirsi ampio, il diritto pubblico (interno) comprende il diritto amministrativo, il diritto ecclesiastico, il diritto penale ed il diritto giudiziario.

Il diritto amministrativo abbraccia l'ordinamento di tutte le pubbliche amministrazioni così centrali come locali, e quindi tutti i servizi pubblici esercitati dallo Stato, dalle provincie, dai comuni, o collocati sotto la loro direzione, tutela o sorveglianza. Il tentativo di confonderlo col diritto costituzionale nella comune denominazione di diritto pubblico interno ha avuto qualche fortuna in Germania pel carattere di quelle costituzioni e per la prevalenza talora eccessiva dell'elemento giuridico sul politico e dell'amministrazione sul Parlamento; ma non potrebbe essere accolto e secondato in un vero Stato costituzionale moderno (1).

Il diritto ecclesiastico comprende quella parte del diritto pubblico che regola i rapporti dello Stato e delle minori aggregazioni politiche ed amministrative colla Società religiosa, colle istituzioni ecclesiastiche, ed in Italia anche e specialmente colla Santa Sede. Il *jus sacrum* per i Romani era compreso nel diritto pubblico; ma dopo il Cristianesimo, la Chiesa, comunanza religiosa, acquistò una posizione indipendente dallo Stato, società politica (2). La Chiesa ha oggi esistenza sua propria, sopra un terreno distinto, il suo organismo si sviluppa autonomicamente. Nondimeno il diritto economico rientra certamente nel dominio del diritto pubblico, del quale invoca

(1) Bluntschli, op. cit., lib. I, cap. II.

(2) Stein, *Handbuch*, 2ª ed., p. 61; Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, vol. II, Tübingen 1878, p. 212; Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Leipzig 1878; C. F. Ferraris, *Saggi di economia e di scienza dell'amministrazione*, Torino 1886; Laferrière, *Cours de droit public ed admin.*, Paris, vol. I; Jona, *Studi costituzionali*, Modena 1887. — Si veda il cap. II, dove si tratta delle relazioni tra il diritto costituzionale e l'amministrativo.

forse troppo sovente l'aiuto, mentre d' altra parte lo Stato non può trascurare una associazione che eccede i suoi confini ed ha una potenza morale superiore a qualsiasi altra istituzione.

Il diritto penale mira a reintegrare il diritto violato, non per fini privati, ma per ragioni di pubblico interesse, annullando, sopprimendo, temperando le perturbazioni recate all'ordine legale, e procurando, che chiunque viola la legge ne abbia pena adeguata, per guisa che l'ordine sociale sia ristabilito.

Il diritto giudiziario è l' insieme delle leggi che regolano l'ordinamento della magistratura, le attribuzioni della medesima, le forme di procedura. È ufficio dello Stato ristabilire anzitutto il diritto offeso dalla violenza o dalla frode, in secondo luogo il diritto controverso degli individui tra loro, o fra gli individui e le pubbliche amministrazioni, sia che si tratti di controversie, delle quali la legge assegna la cognizione all'ordinaria giurisdizione civile e commerciale; sia di controversie deferite per loro natura alla cognizione di giurisdizioni amministrative o speciali. Mentre il potere amministrativo ha un'azione continua, incessante, prende tutte le iniziative richieste dai bisogni e dagli interessi sociali cui deve costantemente provvedere, il potere giudiziario spiega la sua azione ad istanza degli interessati, provvedendo all'accertamento ed alla ristaurazione dei diritti disconosciuti o violati nella pratica della vita civile [1].

§ 3. — *Il diritto pubblico e il diritto costituzionale.*

Il diritto pubblico acquista speciali denominazioni, secondo i criterii che determinano la forma del Governo e le norme della sua azione, e può anche dirsi che, *pubblico* genericamente, diventa specificatamente *costituzionale.* Questa denominazione sta a significare una forma speciale di diritto pubblico, che suole chiamarsi, con irragionevole promiscuità, mista, limitata, a popolo, libera, rappresentativa, parlamentare, costituzionale. Ma coteste denominazioni non sono sinonimi, come appaiono al volgo, e le distinzioni colle quali deve considerarle la scienza nostra hanno notevole importanza e giovano a determinarne esattamente il concetto.

---

(1) Mattirolo, *Trattato di diritto giudiziario civile italiano*, IV ed., vol. I, 18.

Uno Stato retto nel modo che con ciascuna delle accennate denominazioni volgarmente si intende, è a *Governo misto* perciò che in esso soglionsi contemperare le forme di governo puro: vi è un re o capo elettivo, una Assemblea di ottimati, ed una più o meno larga partecipazione del popolo nel Governo medesimo, consentendo di raggiungere i beneficii proprii di ciascuna forma pura. Un Governo cosifatto appariva già agli antichi il migliore, quando Aristotile, Platone, Polibio, Cicerone, Tacito, Nicolò Machiavelli, Domenico Giannotti e tanti altri, ripetendo il medesimo pensiero, ma ignorando il sistema rappresentativo o non avendone idea esatta, lo invocavano indarno. " Niuna città v'ha con un solo umore, e pur bisogna ordinare i varii umori per modo che ciascuno ottenga il desiderio suo... e appunto per la introduzione del Governo misto si viene a satisfare a tutti „[1]. Così ragiona Baldassare Castiglione[2] e Sebastiano Erizzo dichiara la forma mista invitta e inespugnabile[3], tenendola, come Bartolomeo Cavalcanti[4], in massimo pregio. La denominazione di Governo misto si associava particolarmente alle carte largite dai principi, alla dottrina della divisione dei poteri, alla teoria del giusto mezzo, che ebbe, specie in Francia, difensori ed avversari numerosi e convinti[5]. Ed ancora tra gli scrittori moderni, Domenico Carutti loda il sistema, perchè " ponendo a fronte poteri diversi li pondera e raffrena; dando voce ai varii interessi permanenti rispetta ogni legittima influenza, e concilia fra di loro i molteplici elementi sociali „[6].

Ma non mancarono anzitutto coloro i quali, con Mario Pagano, Gaetano Filangieri, Giangiacomo Rousseau, neppur reputarono possibile un Governo nel quale i tre elementi abbiano ad equilibrarsi tra loro, e Giovanni Stuart-Mill dimostra come uno o l'altro principio prevalga sempre, nel

(1) Giannotti, *Della repubblica fiorentina*, lib. I, cap. II.

(2) *Cortigiano*, lib. IV, cap. XI.

(3) *Discorso sui governi civili.*

(4) *Trattati sopra gli ottimi reggimenti delle Repubbliche antiche e moderne*, XI.

(5) Remusat, *Politique libérale*, 304, 309; Guizot, *Histoire des origines du gouv. rep.*, II, 129, 309; Frantz, *Kritik aller Parteien*, p. 89; Held, *Staat und Gesellschaft*, II, 601, III, 119; Malte-Brun, *La légitimité*, p. 106; Viel-Castel, *Histoire de la Restauration*, p. 34, dove lo chiama " le système de bascule „; Saint-Roman, *Refutation de la théorie de Montesquieu sur la division des pouvoirs*, che lo chiama " governo misto-legislativo „; Duvergier de Hauranne, *Hist. parlam.*, III, 532, lo dice " consultivo „.

(6) *Dei principii del governo libero*, Firenze 1861, p. 158.

che trova assenzienti Giorgio Cornewall Lewis (1), Tommaso Dicey ed altri scrittori moderni, in quella stessa Inghilterra, dove appunto dominarono, in una costituzione reputata mista, e come tale lodata da Carlo Di Montesquieu e da Gian Luigi De Lolme, il principio monarchico dapprima, poi l'aristocratico ed ora il democratico.

Un'altra denominazione prediletta da molti è quella di *Governo limitato,* e riesce essa pure punto precisa ed insufficiente, sia che si adoperi a designarne l'origine, sia che vogliasi con essa accennare al fatto, che ai poteri pubblici ed alla libertà sono assegnati limiti, i quali non possono essere oltrepassati, senza cadere in forme di Governo diverse. Molte costituzioni derivarono da vere e proprie limitazioni poste all'autorità del Governo, e dove le rivoluzioni condussero a contrari eccessi d'anarchia e di licenza, si può dire ne risultassero del pari limitate le pubbliche libertà. Ma basti notare come da cotesta limitazione andrebbero propriamente escluse tutte le forme repubblicane, che nella comune denominazione di costituzionali vanno invece comprese, quando non si intenda in tal caso limitato il Governo per ciò che il popolo non vi ha assoluto potere. L'idea di limiti poteva convenire e prevalse al tempo delle costituzioni largite dai principi, ma ha perduto oggimai ogni giusto e legittimo senso; imperocchè se ciascuna umana creazione ha limiti, non può elevarsi a denominazione ciò che costituisce un attributo, anzi una semplice differenziazione.

Nè a risultati più soddisfacenti e completi conduce la denominazione di *Governo a popolo,* in quanto non può dirsi tale, e per lo più costituzionalmente non è il Governo monarchico, mentre tal nome sembra più appropriato a quei Governi nei quali il popolo ha parte diretta al governo, come nei minori cantoni della Svizzera. Solo in genere il Governo costituzionale si può chiamare a popolo per ciò, che se pure questo non ha parte diretta al governo, la esercita indirettamente col suo voto e coll'uso di tutte le libertà politiche e sociali.

Anche la denominazione di *Governo libero* è assolutamente generica; si è adoperata solo per designare istituzioni che furono nel nome della libertà invocate e si mostrarono le meglio adatte a guarentirla. " Governo libero, osserva Giorgio Cornewall Lewis, non è quello in cui la libertà prevale, o nel quale non sono indebite limitazioni od oppressioni da parte dei

(1) *Political Terms,* Oxford 1877, p. X, p. 72 a 90, e autori ivi citati.

poteri sovrani; ma un Governo nel quale sono norme e leggi fisse rispettate dall'amministrazione e dalle autorità „ [1], condizione che l'Austin non ammette [2]. Governo libero è opposto in questo senso a Governo dispotico, ed allo stesso modo David Hume contrappone gli Stati liberi alle monarchie assolute [3], e Giangiacomo Rousseau parla di " differenza tra Stati liberi e Stati monarchici „ [4]. Ma in questo senso nessun Governo sarebbe libero, se cioè il popolo soggetto ad un monarca, come pareva a Cicerone [5], non ha mai libertà: " quae non in eo est, ut justo utamur dominio, sed ut nullo „. E d'altronde può esservi Governo libero con la schiavitù di molti, come gli Stati Uniti sino al 1861, ed anche del maggior numero, come l'antica Atene, che è tuttodì per molti l'ideale dei Governi liberi.

Le istituzioni di cui ci occupiamo hanno pur nome di *Governo rappresentativo,* che significa fondato sulla rappresentanza politica, ed è denominazione che ebbe corso gran tempo e tuttora si adopera, sulle traccie di Francesco Guizot e di altri scrittori politici.

Rappresentare significa mettersi al posto di altri, agire nel nome di altri, come appunto i primi deputati eletti dalle contee inglesi, " per determinare in luogo di tutti e di ciascuno fra essi il sussidio che si abbia a consentire al Re „; Governo rappresentativo è quello, nel quale una parte dei cittadini, che possedono certe qualità reputate necessarie, hanno diritto di votare per i membri del supremo corpo legislativo. Non trattasi d'una delegazione per effetto della quale il rappresentante è un mero organo della volontà passeggiera, della momentanea opinione dei suoi elettori; " è principio fondamentale della costituzione inglese, la maggior scoperta politica dei tempi moderni, che consente di conciliare l'esistenza dei grandi Stati colla libertà. Il sistema rappresentativo consiste nella piena e perfetta delegazione che il popolo fa dei suoi diritti e della cura dei suoi interessi, costituendo il principale organo dello Stato „ [6].

Molte opere di diritto pubblico, sulle traccie di Francesco

---

(1) *Political Terms*, p. 152 e nota.
(2) *Student's Austin*, Lettura VI, p. 112.
(3) Parte I, *Saggi*, 3.
(4) *Contratto sociale*, lib. III, 8, e cfr. Bentham, *Fragment on Governement*, p. 118.
(5) *De Rep.*, lib. II, c. 23.
(6) *The Lord Chancellor's Speech on Parliam. Reform*, art. 7, 1831, p. 31; Hume, *Works*, III, 136; Cornewall Lewis, *Political Terms*, p. 100 e seg.

Guizot, si sono fermate a cotesta denominazione, che reputano più adatta e comprensiva. Così il barone Di Fontarèches (1) distingue la monarchia costituzionale inaugurata dalla rivoluzione, dalla monarchia mista del nuovo regime anglo-parlamentare e dalla vera monarchia rappresentativa francese. " L'epiteto costituzionale appartiene esclusivamente alla nostra lingua rivoluzionaria; era sconosciuto prima della rivoluzione francese del 1789, e non può disgiungersi dalle idee rivoluzionarie che allora prevalsero; perciò durante la rivoluzione rimase in realtà l'espressione del principio rivoluzionario innestato sulla monarchia. L'epiteto parlamentare ha la sua origine nella nostra Rivoluzione, ma non appartiene alla lingua e all'istoria nostra, almeno nel moderno significato, ed è ignoto del pari al passato monarchico della Francia. In quella vece l'epiteto di rappresentativo esprime una idea tutta francese, ha riscontro nelle origini della nostra monarchia e nel suo sviluppo, e può essere applicato ai bisogni della moderna società, astrazion fatta dello spirito rivoluzionario ". E quasi tutti gli scrittori inglesi, Tommaso Buckle, Giovanni Stuart-Mill, Tommaso Hare, s'attengono esclusivamente a questa denominazione.

Ma le due tra le quali è maggiore e più vassi accentuando la differenza, sebbene siano pur state malamente adoperate come sinonimi, sono quelle di *Governo costituzionale* e *Governo parlamentare*. La differenza, che è stata notata, e parve grido di guerra contro il parlamentarismo, mentre mirava a segnalarne solo gli abusi, da Marco Minghetti, venne poi accentuata ed esagerata da molti. Già da tempo, Simondo De Sismondi prima, molti altri poi, avevano notato che Governo costituzionale è quello nel quale le norme che determinano l'ordinamento dei poteri pubblici e guarentiscono la libertà dei cittadini sono costituite fermamente, vuoi per legge scritta, vuoi per consuetudine, in modo da sfuggire a mutabili arbitri di principe o di popolo. E sebbene vi possano essere Stati costituzionali poco propizii a libertà, si è convenuto di ritenere che costituzione e libertà siano termini connessi, per ciò che quello fu appunto sostituito all'assolutismo, all'arbitrio, alla licenza. Governo parlamentare è concetto diverso, il quale presuppone l'esistenza della costituzione, non essendovi senza di essa Governo parlamentare, ma insieme designa anche una prevalenza per lo più eccessiva del Parlamento.

(1) *Monarchie et liberté*, Paris 1858, p. xv.

La distinzione appare manifesta se noi paragoniamo l'Austria o la Prussia all'Italia, alla Francia, alla Spagna. Presso quegli Stati il principio della rappresentanza è meno assoluto, il Parlamento non ha autorità prevalente, la costituzione viene sovente interpretata alla lettera, ed in guisa da ucciderne lo spirito; presso questi il Parlamento è arbitro più o meno assoluto di tutta la vita pubblica, e siffatto arbitrio è tanto più pericoloso, quanto meno vive, dirette, continue sono le relazioni tra il Parlamento ed il popolo. Governo parlamentare, invero, è anche quello dell'Inghilterra; ma colà la Corona esercita autorevolmente l'ufficio suo, la Camera dei Lordi vive di robuste tradizioni e rappresenta una parte, almeno, della nazione, la Camera dei Comuni ha una larga base popolare, e non sono possibili le astensioni e le sfiducie così frequenti e diffuse nel continente. In altri Stati, l'eccessiva preponderanza del Parlamento ha condotto invece ad una vasta e profonda corruzione di tutti gli ordini politici, di guisa che il ritorno alla lettera della costituzione, con una amministrazione più autonoma, con un potere giudiziario più indipendente, con un sovrano che eserciti più vigorosamente i diritti suoi, un ritorno, insomma, alla costituzione, sembra quasi necessaria salvezza.

Certo la voce parlamentarismo è impropria, sebbene adoperata a designare la degenerazione del sistema costituzionale. Contro la quale scrissero Lotario Bucher, Strousberg, Maurus, Augusto Di Haxthausen(1), e più misuratamente Rodolfo De Gneist, Gaspare Bluntschli, Roberto De Mohl, Francesco De Holtzendorff, Lorenzo De Stein in Germania(2); Adolfo Prins, Thonissen, Emilio De Laveleye, nel Belgio(3); Adolfo Posada, Emilio Reus y Bahamonde, Gumersindo De Azcarate, Telesforo Oyea y Somoza, Bañados Espinosa nella Spagna(4); A. V. Dicey,

---

(1) Bucher, *Der Parlamentarismus wie er ist*, Stuttgart 1881; Strousberg, *Fragen der Zeit, Der Parlamentarismus*, Berlin 1879; Maurus, *Der moderne Verfassungsstaat als Rechtsstaat critizirt*, Heidelberg 1878; Haxthausen, *Das constitutionelle Princip, seine geschichtliche Entwicklung und seine Wechselwirkungen mit den polit. und soc. Verhältn. der Staaten und Völker*, Leipzig 1864.

(2) Gneist, *Lo Stato giuridico;* Bluntschli, *Diritto pubblico;* Von Mohl, *Staatsrecht;* Von Holtzendorff, *Politik;* De Stein, *Scienza dell'amministrazione.*

(3) Prins, *La démocratie et le régime parlamentaire*, Bruxelles 1884; Thonissen, *La const. belge annotée*, Bruxelles 1877; E. De Laveleye, *Le gouvern. dans la dém.*, Paris 1891, 2 vol.

(4) D'Azcarate, *El regimen parlamentario en la practica*, Madrid 1885; T. Oyea y Somoza, *El parlamentarismo*, Madrid 1884; Adolfo Posada, *El parlamentarismo*,

Guizot, si sono fermate a cotesta denominazione, che reputano più adatta e comprensiva. Così il barone Di Fontarèches (1) distingue la monarchia costituzionale inaugurata dalla rivoluzione, dalla monarchia mista del nuovo regime anglo-parlamentare e dalla vera monarchia rappresentativa francese. " L'epiteto costituzionale appartiene esclusivamente alla nostra lingua rivoluzionaria; era sconosciuto prima della rivoluzione francese del 1789, e non può disgiungersi dalle idee rivoluzionarie che allora prevalsero; perciò durante la rivoluzione rimase in realtà l'espressione del principio rivoluzionario innestato sulla monarchia. L'epiteto parlamentare ha la sua origine nella nostra Rivoluzione, ma non appartiene alla lingua e all'istoria nostra, almeno nel moderno significato, ed è ignoto del pari al passato monarchico della Francia. In quella vece l'epiteto di rappresentativo esprime una idea tutta francese, ha riscontro nelle origini della nostra monarchia e nel suo sviluppo, e può essere applicato ai bisogni della moderna società, astrazion fatta dello spirito rivoluzionario ". E quasi tutti gli scrittori inglesi, Tommaso Buckle, Giovanni Stuart-Mill, Tommaso Hare, s'attengono esclusivamente a questa denominazione.

Ma le due tra le quali è maggiore e più vassi accentuando la differenza, sebbene siano pur state malamente adoperate come sinonimi, sono quelle di *Governo costituzionale* e *Governo parlamentare*. La differenza, che è stata notata, e parve grido di guerra contro il parlamentarismo, mentre mirava a segnalarne solo gli abusi, da Marco Minghetti, venne poi accentuata ed esagerata da molti. Già da tempo, Simondo De Sismondi prima, molti altri poi, avevano notato che Governo costituzionale è quello nel quale le norme che determinano l'ordinamento dei poteri pubblici e guarentiscono la libertà dei cittadini sono costituite fermamente, vuoi per legge scritta, vuoi per consuetudine, in modo da sfuggire a mutabili arbitri di principe o di popolo. E sebbene vi possano essere Stati costituzionali poco propizii a libertà, si è convenuto di ritenere che costituzione e libertà siano termini connessi, per ciò che quello fu appunto sostituito all'assolutismo, all'arbitrio, alla licenza. Governo parlamentare è concetto diverso, il quale presuppone l'esistenza della costituzione, non essendovi senza di essa Governo parlamentare, ma insieme designa anche una prevalenza per lo più eccessiva del Parlamento.

(1) *Monarchie et liberté*, Paris 1858, p. xv.

La distinzione appare manifesta se noi paragoniamo l'Austria o la Prussia all'Italia, alla Francia, alla Spagna. Presso quegli Stati il principio della rappresentanza è meno assoluto, il Parlamento non ha autorità prevalente, la costituzione viene sovente interpretata alla lettera, ed in guisa da ucciderne lo spirito; presso questi il Parlamento è arbitro più o meno assoluto di tutta la vita pubblica, e siffatto arbitrio è tanto più pericoloso, quanto meno vive, dirette, continue sono le relazioni tra il Parlamento ed il popolo. Governo parlamentare, invero, è anche quello dell'Inghilterra; ma colà la Corona esercita autorevolmente l'ufficio suo, la Camera dei Lordi vive di robuste tradizioni e rappresenta una parte, almeno, della nazione, la Camera dei Comuni ha una larga base popolare, e non sono possibili le astensioni e le sfiducie così frequenti e diffuse nel continente. In altri Stati, l'eccessiva preponderanza del Parlamento ha condotto invece ad una vasta e profonda corruzione di tutti gli ordini politici, di guisa che il ritorno alla lettera della costituzione, con una amministrazione più autonoma, con un potere giudiziario più indipendente, con un sovrano che eserciti più vigorosamente i diritti suoi, un ritorno, insomma, alla costituzione, sembra quasi necessaria salvezza.

Certo la voce parlamentarismo è impropria, sebbene adoperata a designare la degenerazione del sistema costituzionale. Contro la quale scrissero Lotario Bucher, Strousberg, Maurus, Augusto Di Haxthausen(1), e più misuratamente Rodolfo De Gneist, Gaspare Bluntschli, Roberto De Mohl, Francesco De Holtzendorff, Lorenzo De Stein in Germania(2); Adolfo Prins, Thonissen, Emilio De Laveleye, nel Belgio(3); Adolfo Posada, Emilio Reus y Bahamonde, Gumersindo De Azcarate, Telesforo Oyea y Somoza, Bañados Espinosa nella Spagna(4); A. V. Dicey,

---

(1) Bucher, *Der Parlamentarismus wie er ist*, Stuttgart 1881; Strousberg, *Fragen der Zeit, Der Parlamentarismus*, Berlin 1879; Maurus, *Der moderne Verfassungsstaat als Rechtsstaat critizirt*, Heidelberg 1878; Haxthausen, *Das constitutionelle Princip, seine geschichtliche Entwicklung und seine Wechselwirkungen mit den polit. und soc. Verhältn. der Staaten und Völker*, Leipzig 1864.

(2) Gneist, *Lo Stato giuridico;* Bluntschli, *Diritto pubblico;* Von Mohl, *Staatsrecht;* Von Holtzendorff, *Politik;* De Stein, *Scienza dell'amministrazione.*

(3) Prins, *La démocratie et le régime parlamentaire*, Bruxelles 1884; Thonissen, *La const. belge annotée*, Bruxelles 1877; E. De Laveleye, *Le gouvern. dans la dém.*, Paris 1891, 2 vol.

(4) D'Azcarate, *El regimen parlamentario en la practica*, Madrid 1885; T. Oyea y Somoza, *El parlamentarismo*, Madrid 1884; Adolfo Posada, *El parlamentarismo*,

David Syme, Erberto Spencer, Gualtiero Bagehot, in Inghilterra[1]; Ippolito Taine, Giulio Simon, Edoardo Laboulaye, Leone Say, Filiberto D'Ussel, De la Croisérie, E. Leverdays, in Francia[2]; Marco Minghetti, Silvio Spaventa, Ruggiero Bonghi, Giorgio Arcoleo, Pasquale Turiello, Angelo Majorana, Gaetano Mosca, Luigi Palma, Luigi Zini in Italia[3]. I quali tutti cercano, come direbbe Nicolò Machiavelli, di risalire alle origini, ricondurre le istituzioni politiche ai loro principii, per guisa che il Governo sia bensì libero, dia giusta influenza al popolo, limiti tutti i poteri, mescoli i buoni elementi d'altre forme, ma sia sopratutto veracemente rappresentativo e francamente costituzionale.

Ecco per qual ragione noi parliamo di diritto e di politica costituzionale, cioè conforme alla costituzione, e lasciamo le altre denominazioni, che nel concetto comune hanno significato meno preciso o denotano piuttosto deviazioni e corruzioni.

Oviedo 1887; B. Espinosa, *Gobierno parlamentario y Systema representativo*, Madrid 1890. — Secondo T. Oyea y Somoza " Rappresentativo è il governo esercitato in rappresentanza del popolo, colla partecipazione dei cittadini, per mezzo dei loro rappresentanti, agli affari pubblici ". Il sistema rappresentativo, si distingue in costituzionale e parlamentare. " Nel sistema costituzionale le Assemblee votano le leggi e i bilanci, ma non intervengono nelle funzioni che corrispondono all'esercizio dei poteri esecutivo e giudiziario; nel sistema parlamentare le Assemblee dettano le leggi e governano ".

(1) A. V. Dicey, *The law of Constitution*, London 1890; Syme, *Repres. govern. in England, its faults and failures*, London 1881; Spencer, *L'individuo e lo Stato* ecc.; W. Bagehot, *Physics and politics*, London 1875.

(2) " Il parlamentarismo è il conflitto che scoppia sotto tutte le forme e sotto tutti i nomi " (Émile de Girardin). — " Quante maledizioni non si scagliarono al parlamentarismo, cioè alla influenza delle Camere sugli affari pubblici! " (E. Laboulaye). — " Preso nel vero ed assoluto suo senso, parlamentarismo è ogni governo i cui atti sono sottomessi a libera e pubblica discussione " (Larousse, *Dict. univ.*, v. *Parlamentarisme*); ma poi avverte che il senso della parola è stato volto ad altro scopo. Si confuse il parlamentarismo col costituzionalismo, dando il primo nome al Governo nel quale una Camera popolare onnipotente trasforma tutte le questioni politiche in questioni di portafoglio. — Laboulaye, *Lettres politiques*, IX, p. 83; Simon, *Dieu, patrie, liberté;* Taine, *Origines de la France contemp.;* Say, *Politique des intérêts;* D'Ussel, *La démocratie* 1887; De la Choiserie, *Réf. du régim. parlam.*, Paris, 1889; Leverdays, *Les assemblées parlantes*, Paris 1883.

(3) Minghetti, *I partiti politici;* Spaventa, *Discorso agli elettori di Bergamo;* Bonghi, *La decadenza del parlamentarismo;* Arcoleo, *Il Gabinetto nei Governi parlamentari*; Turiello, *Governo e governati;* Majorana, *Del parlamentarismo;* Mosca, *Del parlamentarismo;* Palma, *Dir. cost.;* Zini, *Criteri e modi di governo* ecc. ecc.

§ 4. — *Definizione del diritto costituzionale.* *Costituzione, Carta, Statuto, Parlamento.*

La necessità di applicare a fatti nuovi denominazioni che giovarono ad esprimere fatti diversi, la forma complessa, talora incerta, di cotesti fatti, i molteplici e non sempre esatti criterî che se ne formò la pubblica opinione, a cagione specialmente del modo come il sistema costituzionale si è fondato e sviluppato sul continente, rendono una definizione del diritto costituzionale oltremodo difficile, per guisa che nessuna di quelle proposte dai numerosi scrittori ci appaga, e non siamo naturalmente in grado di colmare la lacuna.

E anzitutto non era possibile una definizione fino a che mancava l'oggetto, od era sostanzialmente diverso da quello che noi intendiamo; che anzi è ammirabile come Aristotele chiamasse già costituzione " quel principio secondo il quale sono ordinate le pubbliche autorità, e quella specialmente che in cima a tutte è sovrana... La costituzione designa l'ordinamento dell'autorità dello Stato, definisce la divisione dei poteri politici, determina dove risieda la sovranità, e finalmente prefigge lo scopo della civile comunanza " (1). Non poteva esservi il concetto della rappresentanza, ed era molto diverso dal nostro quello della libertà, senza di che la definizione sarebbe in ogni sua parte eccellente. Essa accenna in termini generalissimi a ciò che essenzialmente si trova in ogni costituzione, determina la necessità della divisione dei poteri politici, scruta e precisa il fondamento della sovranità, e tutto questo non a caso, non per una preoccupazione teorica, ma in ordine allo scopo della società civile (2). Non potevano averne più chiara idea gli scrittori romani, dei quali pure abbiamo pregevoli definizioni del Governo misto, e descrizioni meravigliose di precisione e d'eloquenza di quella loro repubblica, che si elevò a tanta altezza politica e civile.

Nel medio evo non mancarono scrittori, i quali, come San Tommaso d'Aquino, fecero prevalere il diritto della ragione sulla legge umana, rivendicarono alla moltitudine il diritto

---

(1) *Politica*, IV, 1.

(2) Cfr. *Politica*, traduzione di Matteo Ricci; Boncompagni Carlo, *Corso di diritto costituzionale*, Lez. II.

di insorgere contro le dominazioni tiranniche [1], segnarono in termini brevi e precisi i diritti della sovranità nazionale [2], e chiaramente definirono le ragioni della divisione tra la potestà legislativa e la giudiziaria [3]. Con tutto ciò la prevalenza della legge religiosa, il predominio della teocrazia e l'appoggio che questa ebbe e ricambiò ad usura dai principi, impedirono anche ai migliori scrittori di assurgere ad un concetto di costituzione, che corrispondesse alle idee moderne. Fecero tuttavia progredire notevolmente la scienza della costituzione dello Stato, e basterebbe ricordare Giambattista Vico, il quale, elevandosi a considerare le norme che governano sempre e dovunque i fatti delle nazioni e del genere umano, precorse il concetto della scuola storica, pur riconoscendo l'autorità della legge morale, e illustrò la teorica delle costituzioni, mostrando come le varie genti primitive sieno passate da' governi teocratici ed aristocratici a governi umani [4].

Ma se il medio evo non ci dà una definizione corrispondente alle moderne idee di costituzione, assiste alla nascita ed allo sviluppo del Parlamento in Inghilterra, e vede il nome di costituzione, traverso ai molteplici significati, avviarsi ad assumere quello che dovrà esprimerne il contenuto nello Stato moderno. Il nome di *Parlamento* non è usato nei primi secoli. I *consilia optimatum*, le *witenagemote*, il *magnum concilium*, ne contenevano il germe, che solo dopo la *Magna Charta*, e quando si afferma il principio della rappresentanza, ha nome di Parlamento. Matteo Paris ed altri chiamano per la prima volta con questo nome l'assemblea generale dei baroni tenuta a Londra nel 1246, sebbene già due anni innanzi, in una notificazione ufficiale, venisse chiamato *Parliamentum Runemede*, quello in cui si convenne la *Magna Charta* [5]. Il primo uso della parola in un documento ufficiale si ha nel 1250, nel

(1) *Summa Theologica,* I, 2, Quaest. XC. 3; *In sententias Petri Lombardi*, lib. II. Dist. XLIV, Quaest. II. art. 2.

(2) *Summa Theol.*, I, 2, Quaest. XC, art. 1.

(3) *Ivi*, Quaest. XCV, art. 1.

(4) *Scienza nuova prima e seconda.*

(5) JORDAN FANTASME, *Surtees Society*, p. 14. citato, al pari di M. PARIS, dal canon. STUBBS, *Constitutional History of England*, vol. I, p. 696; GNEIST RODOLFO, *Il Parlamento inglese*, traduzione COLOCCI, Livorno 1892, p. 125 e nota. Anche la Dieta di Roncaglia (1154) era stata chiamata " Parlamento „ da OTTONE MURENA, e di un Re di Scozia nel 1195 si dice che, prima di andare alla guerra, discusse nel " *sun plenier parlement* „.

4° anno del regno di Enrico III [1]. Da quel tempo la denominazione di *Parliamentum* è più frequente, ma corrono ancora molti anni prima che cessino le antiche denominazioni, *concilium, colloquium, curia*, ecc. In Italia la parola viene usata sin dal XIV secolo e ne troviamo poi frequentissimo cenno nelle nostre cronache municipali [2].

Le parole *charta*, statuto, *constitutio,* sono usate con grande frequenza nel medio evo, come denominazioni di documenti che riconoscono franchigie o privilegi, e più specialmente come atti di sovrani che dànno o consentono ad un paese un complesso di leggi determinate [3]. Ritenendosi appunto come contratti coteste concessioni che il principe faceva alla nobiltà, a determinati cittadini, a corporazioni, a città, a provincie, allo Stato, si chiamavano carte gli atti di concessione appunto perchè alla parola *carta* si dava il significato di contratto o convenzione [4]. Così l'Inghilterra ebbe gli Statuti di Guglielmo il Conquistatore; la Carta delle libertà di Enrico I nel 1100; la Carta di re Stefano sulla libertà della chiesa anglicana e del Regno del 1136, e parecchie altre ancora sino alla *Magna Charta* di Re Giovanni Senza terra, del 15 giugno 1215, fondamento delle libertà inglesi ed alle successive [5]. *Villes chartrées* erano in Francia le città che avevano uno Statuto proprio [6]. Erano pure chiamate carte, come lo sono tuttodì, gli atti coi quali si dà carattere di enti morali alle corpo-

---

(1) V. 1, Peers *Report*, 91, 99, 461.

(2) Nel *Pecorone* di Ser Giovanni Fiorentino (1373) è detto " come il Re Pietro fu coronato a Palermo, fece grandissimo Parlamento sopra ciò che si avesse a fare, nel quale furono tutti i baroni..... ". E messer Pace da Certaldo nella *Storia della guerra di Semifonte* (1320) similmente scrive: " Allotta sentitosi per quegli di drento lo rombazzo, fermò lo Parlamento, e catuno abbandonando la piazza trasse alla difesa ".

(3) La parola *charta* era usata anche nel diritto romano. Vedi L. 7, 10. *Cod. Theodos. De famosis libellis*, IX, 34; Id., *Div. Offic.*, VIII, 7, L. 28; Id., *De Episc. Eccles.*, 16, 2; *Nov. Valent.*, III, *De Indulg. Reliq.*, II, 1, C 2, § 1.

(4) Il Ducange scrive alla voce *charta* " instrumentum, contractus, conventio quibus praediorum caeterarumque rerum cessiones et venditiones confirmantur et ratae habentur, et emptores aut qui quovismodo rem quampiam compararunt, jus suum in proprietate demonstrare possunt..... ". E della *charta regia* scrive: " C. v. Angli vocant donationes et chartas factas a Rege ". *Glossarium ad scriptores mediae et infimae latinitatis.*

(5) William Stubbs, *Select Charters* ecc., London 1870. — " Erano spesso considerate come veri trattati ". Palma, *Dir. cost.*, Firenze 1884, I, p. 336; Boutmy, *Études de droit const.*, Paris 1885, p. 39 e seg.

(6) Ragneau et De Laurière, *Glossaire de droit français*, v. " Charte ".

razioni municipali. Nel Belgio si ebbe la carta della *Joyeuse Entrée* per la provincia del Brabante, e molte altre[1]. Così in Francia, in Germania, in Italia, dove ricorderemo solo la *Carta de logu* della Sardegna[2]; l'Ungheria ebbe la *Bulla aurea*, il *contratto di sangue*, ecc., la Polonia i *pacta conventa* ed altre infinite carte si emanarono o pattuirono altrove[3].

Anche la voce Statuto ci viene dai Romani, ma si usò specialmente nel medio evo. Per i Romani *statuere* significava costituire, sancire ordinamenti e leggi, giudicare; così abbiamo i *jussa ac statuta*, gli *imperialia statuta*, gli *statuta juris*[4]. I nostri primi scrittori intendono la parola nel senso che ha negli Statuti municipali; così Giovan Villani dice " corressono tutti statuti e ordinamenti "[5], e Giovanni Boccaccio " a ciò confortandoli il podestà, modificarono il crudele Statuto "[6]. Con questo nome vennero generalmente chiamate anzitutto le norme pubblicate in Italia dopo il 1200 dai signori locali, del pari che quelle della città, mentre, secondo Antonio Pertile, il nome di leggi era riservato a quelle dell'Imperatore[7], e sono celebri gli Statuti d'Amedeo VIII promulgati nel 1430. " Statuto o costituto, od anche breve, erano le emanazioni della podestà legislativa, rivolta talora eziandio a modificare il gius popolare, ma più frequente e d'ordinario a regolare le condizioni politiche ". Pertanto gli Statuti " abbracciano l'intero

---

(1) Defrey, *Ancien droit belgique*, vol. I, p. 135 e seg.; Hubert, *L'origine des libertés belges*, Bruxelles 1885; " Pandectes belges " alla voce *charte*.

(2) Dino Compagni scrive in questo senso: " ebbe Carta e giurisdizione di terre " (*Cronaca*, I, 12); e Morelli: " I Perugini fecero Carta della terra e del contado " (*Cronache*, 303); e nella *Cronaca di Orvieto*, p. 682: " Ci promise il Legato di osservare i nostri Statuti e ordinamenti, e Carta di popolo e d'ogni altra nostra libertà ".

(3) Toldy, *Le leggi fondamentali del Regno di Ungheria* (in ungher.), Pest 1866; Dareste, *Mémoire sur les anciens monuments de droit de la Hongrie*, Paris 1885.

(4) In senatu de lege statuturos, Cicerone, *ad Planc.*, 2; *ad Attic.*, 16; Statuitur ne sit... Creta provincia, Id., *In Verr. Phil.*, 38; ... quodcumque Imperator per epistolam et subscriptione statuit, L. 1, § 1 *Dig.*, *De contr. emt.*, XVIII, 1; ... veteris iuris et statutorum nostrorum ... sanctio, L. 2, 4 *Cod. Theod.*, *De infirm.*, XV, 14; ...oportet imperialia statuta suam vim obtinere, L. 3, § 5 *D.*, *de sepul. viol.*, XLIII, 12; ...juxta statuta juris, L. 2 *C.*, *si min.*, II, 43.

(5) *Storie*, Firenze 1587, t. XVII, 2.

(6) Novella 57, 8; il Lasca fa dire ad uno degli attori della sua *Sibilla* " il mio non è, come il tuo, cervello da riformar Statuti ".

(7) Pertile A., *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'Impero romano alla codificazione*, vol. II, p. 608; Voet, I, 4, 2, § 1, chiama Statuto ogni legge fuori del diritto romano e canonico.

campo della legislazione, segnatamente in ciò che si attiene al diritto pubblico e al penale „[1]. Originariamente consistevano nel giuramento che prestavano i consoli assumendo il Governo, e contenevano i loro obblighi e le regole che essi dovevano seguire nel governo della città; ma poi si ebbero Statuti più completi e speciali, delle arti, dell'agricoltura, delle università, del popolo, del contado, delle colonie, montanistici, marittimi, finanziarii, feudali e signorili, dei ministeriali, dei contadini, dei mercanti[2]. Statuti costituzionali si intitolarono i nove decreti che istituirono il Regno italico[3], e l'atto emanato da Giuseppe II, re di Napoli, il 20 giugno 1808; lo stesso nome ebbero, al pari di quello di Carlo Alberto, la costituzione concessa dal Granduca di Toscana il 5 febbraio 1848, quella di Pio IX per gli Stati Pontificii del 14 marzo 1848, e l'atto costituzionale deliberato dal Parlamento generale di Sicilia il 10 luglio 1848.

Più generale è l'uso della parola Costituzione. Anzitutto viene usata dagli scrittori classici e con significati diversi dai romani giureconsulti. *Majores ita constituerunt...., poenae legibus constitutae...., constitutio reipublicae....* dice Cicerone[4], e Quintiliano: *constitutio est in lege, more, judicato, pacto*[5]. Nei giureconsulti romani le parole *constituere, constitutio* si usano nel senso generale, come negli scrittori classici[6] o nel significato speciale di *jussio principis,* ordinanza, comando imperiale, per cui ricorrono quasi ad ogni pagina del *Corpus juris*[7]. In senso più speciale e moderno troviamo usata la parola costituzione pel

(1) Pertile, *ivi*, 656-657. — La differenza tra Statuti e consuetudini è chiarissima negli *Stat. jurisdic. Mediol.*, C. 2, 7, 10; *Leg. mun.*, II, 987.

(2) Pertile, op. cit., II, 681, 547, 682, 683, 686, 514, 676, 693, 677, 700, IV, 637.

(3) Del 19, 29 marzo; 5, 6 giugno 1805; 16 febbr. 1806; 21 marzo, 21 sett. 1808; 15 marzo 1810.

(4) *Quint.*, 9; *In Verrem*, IV, 56; *De officiis*, II, 11; *De legibus*, II, 10; *pro Balbo*, 28; *pro Cecina*, 14; *pro domo sua*, 48; *De Rep.*, I, 44, 45, II, 21, ecc.

(5) *Instit. orat.*, 7, 4, e Plinio: in tabulis aeneis publicae constitutiones inciduntur, *Hist. nat.*, XXIV, 9, 21.

(6) Jura constituere, L. 1, § 8, 12 *Dig., de orig. jur.*, I, 2; quod veteres constituerunt, L. 91, § 3 *Dig., de verb. oblig.*, XLV, 1; constitutio civilis, L. 24 *Dig., de cond. et demonst.*, XXXV, 1; L. 1, *de priv. delict.*, XLVI, 1, Gaio, III, 35, *Vatic. fragm.*, § 1, III; lex vel similis juris constitutio, Gajo, III, 32; juris gentium constitutio, L. 4, § 1, *de statu hom.*, I, 5; jus moribus constitutum, L. 32, § 1 *Dig., de legibus et Sen.*, Con. I, 3; quae constituta sunt a majoribus, L. 17, 20 *Dig. eod.*

(7) Constitutio principis est quod Imperator decreto, vel edicto, vel epistola constituit. Gajo, IV, 5, L. 1, § 1 *Dig., de const. princ.*, I, 4.

complesso delle leggi date nel 1643 alla Svezia [1]; ma l'uso generale e popolare della parola incomincia soltanto al tempo della rivoluzione francese e dopo che l'articolo XIV della " Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino „ dichiara che " una società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata e determinata la separazione dei poteri non ha costituzione „. Allora si ebbero assemblee costituenti, atti, carte, statuti, rescritti costituzionali in quasi tutti gli Stati d'Europa. Talora si chiamarono patti, patti fondamentali, specie negli Stati federali, o dove si venne quasi ad un compromesso tra il principe ed il popolo [2]. Ma oramai si va facendo una distinzione precisa anche nell'uso di queste denominazioni, così dagli scrittori, che nella pratica dei Governi e degli uomini di Stato, intendendosi per *Statuto* o *Carta* il documento essenziale della costituzione, quello che ne dichiara i sommi fondamenti ed i principii, e può dirsi *patto* solo quando sia convenuto tra le varie parti di uno Stato, o tra le varie classi degli abitanti o tra principe e popolo, mentre *costituzione* si intende il complesso delle leggi e delle consuetudini che si attengono all'ordinamento politico di un popolo.

Secondo l'uso odierno del parlare, quel vocabolo ha significazione assai più ristretta, e costituzione si chiama soltanto quella legge fondamentale che ordina lo Stato a libertà ed eguaglianza. Usando questa locuzione noi diciamo che Carlo Alberto diede al Piemonte la *costituzione,* quando v'introdusse quello Statuto che divenne più tardi la legge fondamentale del regno italico. Cotesta locuzione non è propria a questo o a quel popolo, a questa o a quella lingua: incominciò in Francia dove, senza tenere alcun conto dell'antica costituzione dello Stato, quel vocabolo fu attribuito per antonomasia prima alla costituzione del 1791, poi a ciascuna delle molte che la Francia diede a se stessa od ebbe dai suoi rettori da quella prima in poi. Indi quella locuzione si diffuse per tutta la cristianità, insieme colla rivoluzione che mirava a rinnovare non solo gli ordinamenti dello Stato, ma tutte le idee e le consuetudini della vita civile.

Tra le moderne definizioni della costituzione non può esser

---

(1) Nordenflycht F. O., *Die Schwedische Staatsverfassung in ihren geschichtlichen Entwicklung*, Berlino 1861, p. 155.

(2) Patto federale del 1815 nella Svizzera; Sterne, *Storia costit. degli Stati Uniti,* " Bibl. di Sc. politiche „, serie I, vol. VI, p. 8.

trascurata quella di Giandomenico Romagnosi, perchè esprime un'importante momento storico, nel quale gli Statuti venivano strappati ai principi per limitarne l'assoluto potere. " La costituzione è una legge, che il popolo impone ai suoi governanti, onde tutelare se medesimo contro il loro dispotismo „ (1). Più diffusamente Pellegrino Rossi dichiarò che " costituzione è un assieme di leggi che organizzano uno Stato, ne regolano la vita e l'azione, nella stessa maniera che suole chiamarsi costituzione di un corpo fisico l'insieme delle leggi che presiedono alla sua organizzazione e ne regolano il moto e la vita... Ne deriva, che pigliando in questo senso la parola costituzione, non c'è Stato il quale non abbia una costituzione, perchè tutto quello che esiste ha una maniera di esistere, buona o cattiva, conforme o no alla ragione, una costituzione più o meno perfetta, che dà effetti passeggieri o durevoli „. Ma poco appresso soggiunge: " È vero però che a' dì nostri la parola costituzione si prende in senso più ristretto ... Le libertà umane erano scomparse o quasi dalla superficie d'Europa... ed il privilegio dominava sovrano nell'ordinamento degli Stati. Giunto il momento di una reazione contro questo ordine di cose, si fece o si chiese quello che si chiamò costituzione, cioè si ristabilirono le leggi dell'ordinamento sociale e politico, che sembrarono le meglio adatte a guarentire i diritti di ciascuno, le libertà dell'uomo. E poichè si trattava di abolire privilegi, che erano diventati leggi e consuetudini, e di risuscitare diritti che si tenevano per estinti, si reputò più adatto a raggiungere cotesto risultato la legge scritta. Di qua i patti tra l'autorità e la nazione; di qua coteste carte ed il senso speciale della parola costituzione. E vuol dire: in questo paese si sono fatte preziose conquiste in materia di libero governo, il regno del privilegio è cessato. Ora, in cotesto senso più ristretto, costituzione è la legge dei paesi liberi, che si sottrassero al regno del privilegio e riuscirono a darsi liberi ordinamenti „ (2).

Le numerose definizioni di scrittori nostri meritano appena di essere ricordate, perchè non molto diverse tra loro, nè tali da rispondere pienamente a tutte le esigenze di una definizione scientifica (3).

---

(1) *Teor. spec.*, Introd., 1.

(2) *Cours de droit constitutionnel*, vol. I, p. 6, 7.

(3) " Il diritto costituzionale è la scienza la quale ha per ufficio di tracciare le leggi, l'indole, le condizioni che costituiscono l'ordinamento civile e politico di

In Francia, come in Italia, anzichè vere definizioni, si ebbero descrizioni e determinazioni. Il De Remusat, allo stesso modo di Romagnosi, considera le garanzie costituzionali come freni,

---

uno Stato in cui le attribuzioni della sovranità sono adempiute da un principe impersonale e irresponsabile, da un Ministero responsabile, da un Parlamento legislativo, da una autorità giudiziaria „ (SAREDO, *Trattato di diritto costituzionale*, vol. I, p. 6), e intende per leggi costituzionali " quelle che concernono la costituzione politica dello Stato, l'ordinamento dei grandi poteri, il loro modo d'azione e i diritti dei cittadini „ (ID., *Cod. cost. e amm. del Regno d'Italia*, 2ª ed., Torino 1893, p. XXVII.

" Il diritto costituzionale è una serie di raziocinii destinati a presentarci la conoscenza più distinta che sia possibile delle norme di ragione atte a rivelarci l'ordinamento dei poteri pubblici dello Stato e le garentie degli individui „; dal punto di vista positivo è " una serie di disposizioni legislative riguardanti l'ordinamento dei poteri pubblici dello Stato, e le garantie degli individui „ (CONTUZZI F. P., *Diritto costituzionale*, Milano 1888).

" Il diritto costituzionale è quella scienza, che studia l'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo moderno, con particolare riguardo alla costituzione positiva dello Stato italiano „ (ORLANDO V. E., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze 1889, p. 37).

" Quella parte del diritto pubblico che concerne la costituzione della sovranità, la ripartizione e l'ordinamento dei poteri pubblici, la partecipazione dei cittadini al governo dello Stato, i loro doveri e diritti e guarentigie rispetto al medesimo, la cerchia della loro libertà individuale è appunto quella parte del *jus publicum* che presentemente diciamo costituzionale. E più brevemente il diritto costituzionale è l'ordinamento della sovranità, o dei poteri pubblici dello Stato e della libertà dei cittadini „ (PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, vol. I, p. 47).

" Il Governo costituzionale consiste nella divisione e nella distribuzione dei poteri, fatte in modo da rendersi ognuno di essi indipendente dall'altro „ (SOLIMENE, *Corso di dir. cost.*, Napoli 1848, vol. I, p. 16-17.

" Governo costituzionale non vuol dir altro che uno Stato di cui la forma del reggimento sia costituita fermamente, vuoi per legge scritta, vuoi per consuetudine, e per conseguenza sfugge al mutabile arbitrio così delle masse che del principe „ (ANGELO MAJORANA, *Del parlamentarismo*, Roma 1885, p. 6).

" L'insieme delle norme relative all'ordinamento della rappresentanza dello Stato, a' suoi poteri ed a' suoi rapporti coi singoli consociati, intese all'affermazione pratica e armonica della personalità giuridica dell'ente collettivo e dell'individuo nel consorzio civile per la inviolata comune libertà „ (S. CAVALLARO-FRENI, *Il diritto costituzionale richiamato ai principî della filosofia giuridica*, Catania 1886, p. 5).

" ... La scienza della libertà, della legge ordinatrice dello Stato, colla distinzione dei poteri, l'elezione delle Assemblee, la partecipazione del popolo ai pubblici ufficî, con una determinata serie di doveri e diritti a loro pertinenti come uomini e cittadini „ (PIERANTONI, *Corso di diritto costituz.*, Napoli, vol. I, p. 1).

" Il diritto costituzionale è quella parte del diritto pubblico interno intesa a determinare le norme che presiedono alla vita dello Stato in se medesimo ed alla libertà dei cittadini „ (DE MAURO, *Corso elem. di dir. cost.*, Catania 1881).

" Il diritto costituzionale è la scienza che insegna ad ordinare nelle leggi e

resistenze e ostacoli all'ingiustizia (1). Altri le chiamano con De Bonald " il temperamento dello Stato ", con Sismondi " la forma d'esistenza dei popoli ", o con Ippolito Taine " i congegni della macchina sociale ". Una delle più esatte determinazioni si ha in Sieyes (2), come tra i moderni che del sistema costituzionale ebbero l'idea più esatta debbono andar segnalati Edoardo Laboulaye, Enrico Boutmy, E. Di Saint-Girons ed Ippolito Taine (3).

Altri scrittori non si curarono di definire, ma si adoperarono

---

costituzioni politiche dei popoli i veri conquistati e dimostrati dalla filosofia politica " (PATERNOSTRO, *Lezioni di dir. cost.*, Napoli 1879, Lez. 1, p. 7).

" Lo studio giuridico dell'organismo dello Stato, cioè delle funzioni e degli organi; lo studio delle libertà appartiene al diritto privato, anzi ne costituisce il fondamento " (ALBERTO MORELLI).

" Il diritto costituzionale è la scienza che studia l'organismo dello Stato, o meglio la scienza che studia lo Stato in quanto organismo, ed in quanto a mezzo degli organi suoi si estrinseca, indipendentemente però dai rapporti che nella sua azione possa incontrare cogli organismi al di fuori di esso " (G. JONA, *Studi costituzionali*, p. 31, e si veda tutto il § III per l'esame e la critica di altre definizioni).

(1) REMUSAT, *Politique libérale*, p. 307 e seg., e cfr.: CONSTANT B., *Politique constitutionnelle*, I, 313; DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlament. en France*, II, 193.

(2) " La costituzione abbraccia a un tempo la formazione e l'ordinamento interno dei varii poteri pubblici, la loro necessaria corrispondenza e la loro indipendenza reciproca, le precauzioni politiche di cui è prudente circondarli, affinchè, utili sempre, giammai possano rendersi dannosi... Non si costituisce la nazione, ma il suo ordinamento politico... La costituzione di un popolo non è, nè può essere altro che la costituzione del suo Governo, e del potere incaricato di dar leggi, tanto al popolo che al Governo " (SIEYÈS, 21 luglio 1789, *Archives parlam.*, t. VIII, p. 259, Paris 1875).

(3) " Il diritto costituzionale è l'organismo obiettivo di uno Stato, consistente in un assieme di disposizioni, che hanno per oggetto di stabilire in una nazione i poteri che devono reggerla, determinando le loro rispettive attribuzioni in condizioni adatte ad assicurare l'azione armonica di ciascuna in relazione all'esercizio della sovranità " (MOLINIER, *Cours de droit const.*, Paris 1885, I, 40).

" Il diritto costituzionale è quello che regola la creazione, l'organizzazione e le attribuzioni dei poteri pubblici, e perciò determina, almeno in principio, le garanzie individuali ed i diritti riconosciuti ai cittadini per la conservazione delle loro libertà " (SAINT-GIRONS, *Manuel du droit constitutionnel*, Paris 1884, p. 3).

" La costituzione è l'asse fondamentale che regola la forma del Governo, organizza i poteri pubblici e le loro attribuzioni; la garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini " (MASSON ET WILIQUET, *Manuel de droit const.*, 4ª ed., Bruxelles 1889).

" Il diritto costituzionale è l'assieme dei principii costitutivi di una societa politica, cioè di quei principii che determinano i limiti e le attribuzioni rispettive dei poteri, i diritti politici e i diritti individuali garantiti ai cittadini " (DALLOZ, *Répertoire*, Paris 1850, vol. XVIII, p. 235).

a descrivere, a determinare, a dare in qualche modo un'idea esatta di ciò che è costituzione. I Tedeschi, che primi si elevarono all'idea dello Stato come organismo, nei suoi elementi essenziali, indipendentemente da qualsiasi forma positiva, concepirono il diritto pubblico come l'insieme di più scienze, che hanno indirizzo e sviluppo autonomi. Nel diritto pubblico universale essi immaginano lo Stato secondo raziocinii e deduzioni astratte, e nel diritto positivo descrivono l'ordinamento giuridico di un popolo distinto, quale si presenta agli occhi di chi lo consideri in un determinato momento storico. Quindi la tendenza a teorie soggettive, metafisiche, la vivace opposizione contro il carattere rappresentativo dello Stato e l'ingerenza dei rappresentanti nella scelta dei ministri, l'esagerazione del carattere giuridico della costituzione, la nessuna omogeneità e la complessità dei loro trattati, e l'impossibililà di una definizione che corrisponda alle nostre idee (1).

Per gli Inglesi la costituzione dello Stato, come la raffigura mirabilmente Guglielmo Stubbs, è principalmente la risultante di tre forze, la cui influenza reciproca, complessa, sottile, si palesa in modo continuo: il carattere nazionale, la storia esterna del popolo, la storia delle sue istituzioni. Potrebbe anche considerarsi, come da altri fu fatto, quasi un bene patrimoniale, del quale ciascun cittadino inglese sente nella sua coscienza di avere il godimento (2). Per gli Stati Uniti è la *lex legum*, la guarentigia di tutte le libertà, mentre per la Francia e per la Spagna fu sovente la carta sulla quale erano con gran precisione e sottigliezza dichiarati diritti dei cittadini e determinati obblighi dell'autorità, che poi despoti forsennati si mettevano in tasca con quella (3).

---

(1) Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, nell' " Archivio giuridico ", Pisa 1836; Jona, *Studi costituzionali*, p. 29-30; e cfr. anche per i vari sensi della parola " costituzione " Kluber, *Atti* ecc., I, 2, p. 48, 94; 3, p. 96, 105; IV, p. 52; VII, p. 203; Held, *Staat und Gesellschaft*, II, 302; III, 115; B. Constant, *Politique constitutionelle*, I, 313; Gneist, *Englische Verfassung*, I, 177, 243.

(2) " Il complesso di quelle leggi fondamentali scritte e non scritte che regolano i più importanti diritti delle superiori magistrature ed i più importanti privilegi dei sudditi " (Mackintosh, *Discourse on the law of nature and nations*, p. 63).

" Governo rappresentativo è quello nel quale il popolo cede per un determinato periodo di tempo il suo potere a deputati eletti da lui, che lo esercitano interamente e liberamente in suo nome " (Stuart Mill, *Governo rappresentativo*, 1).

(3) Per questo abbondano, specie negli scrittori francesi, le più scettiche idee della costituzione. Eccone alcuni esempi. — " Tracciare sopra la carta una costi-

Quando si dice costituzione, Stato costituzionale, governo costituzionale, diritto costituzionale, si intende subito che non si parla della Turchia o della Russia, dell'Egitto o della Cina, e si ha così una prima limitazione. Come ciascun corpo vivente, così ciascuno Stato ha una costituzione, buona o cattiva, e si dice appunto bene o male costituito, ma costituito certo è, nè potrebbe senza di ciò sussistere. Il significato che noi diamo all'espressione non è dunque reale, ma convenzionale, ed assume per ciò diversi aspetti e trae qualità e modo dalle effettive condizioni di ciascun popolo, dallo spirito vario dei tempi, dalla mente di ciascun scrittore. Costituzionale era l'Inghilterra quando pochi nobili potenti disponevano del Gabinetto e del Parlamento, quando Pitt ne reggeva quasi autocraticamente i destini, come lo è ora, che i partiti si alternano al potere col mutare della coscienza del paese, con sottile precisione. Costituzionale è la Prussia, dove i ministri sono veramente nominati dal Re e la Grecia dove mutano al più effimero capriccio dei Parlamenti; l'Italia dove il patto costituzionale è lealmente rispettato dalla Corona e sacro al popolo e la Repubblica Argentina dove la costituzione è stata mutata, revocata, ristabilita cinquanta volte, per subito tumulto di popolo o per meditate violenze di dittatori.

Tuttavia noi riteniamo si possa dire veramente costituzionale solo quello Stato dove le libertà dei cittadini sono efficacemente guarentite ed i poteri limitati e coordinati; dove la Nazione è rappresentata da un Parlamento, espressione suprema della pubblica coscienza, che si completa colle pubbliche riunioni, colla stampa, colle petizioni; dove l'amministrazione è circondata di guarentigie e di controlli, la giustizia

---

tuzione è povera cosa; l'essenziale è abituare gli uomini a servirsene „ (MIRABEAU). — “ Ogni costituzione scritta è nulla „ (J. DE MAISTRE). — “ Le migliori costituzioni sono nulle sino a che sono solo scritte sulla carta „ (FIEVÉE). — “ Le costituzioni non creano le passioni umane e non le distruggono „ (THIERS). — “ Una costituzione redatta secondo teorie più o meno sapienti è un mezzo per aiutare il corpo sociale a rifare la sua vita, ma non ha vita a sè; è una formola, un metodo per risolvere il problema delle nuove istituzioni „ (SAINTE-BEUVE). — “ Una costituzione è un pericolo, non una garanzia „ (E. DE GIRARDIN). — “ Le carte sono i biglietti d'alloggio delle monarchie che se ne vanno „ (BUGEAUD). — “ In una monarchia non avete che cortigiani e servitori, mentre con una carta siete servito, adulato, accarezzato da uomini liberi „ (BALZAC). — “ Una carta è una corazza che impaccia, ma altresì difende „ (E. BERSOT). — “ Bisogna talora violare le carte perchè abbiano prole „ (V. HUGO). — “ Le costituzioni francesi sono giovinette che non raggiungono mai l'eta da marito; ne abbiamo cambiato 14 in un secolo! (E. LABOULAYE).

indipendente, ed il governo ha cura del maggior possibile benessere del maggior numero dei cittadini. Meglio che a dare una definizione esatta del diritto costituzionale, la quale esprima il concetto, che abbiamo ben chiaro nella mente, volgiamo dunque l'opera a studiare e perfezionare istituzioni che rispondano a questo concetto, e per le quali lo Stato moderno possa compiere la sua missione di giustizia, di pace, di benessere del maggior numero di cittadini. A tale scopo appunto sembrami ancora sufficiente intendere per governo costituzionale quella forma di governo, nella quale la nazione sovrana è rappresentata da un Parlamento, che dà norma e indirizzo al Governo secondo le leggi e la coscienza pubblica, per guisa da guarentire la libertà, accrescere il benessere e conseguire la maggior potenza dello Stato. Diritto costituzionale è " la scienza che determina i principii direttivi di questa forma di governo, secondo la legge dello Stato e conforme alla ragione politica e alla storia ". Costituzione è " il complesso di leggi e di consuetudini che provvedono a questa determinazione ", ed in modo particolare " la legge che contiene i principii fondamentali di cotesta forma di governo ".

§ 5. — *L'elemento giuridico e l'elemento politico nel diritto costituzionale.*

Il professore G. W. Burgess, dell'Ateneo Colombiano a Boston, ha pubblicato nel 1890 un trattato, ch'egli chiamò " di scienza politica e di diritto costituzionale comparato " applicando allo studio delle due discipline quel metodo comparativo cui le scienze naturali devono la loro fortuna. Altri in questo lo avevano preceduto. Ma pochi al pari di lui constatarono l'intimo legame esistente tra il diritto costituzionale e la politica, il quale non costituisce una semplice relazione tra due scienze, ma ne fa quasi una sola. Cotesta intima connessione è apparsa evidente a tutti i migliori scrittori d'ogni nazione. Chi non la comprende o ricusa di riconoscerla, non è in grado di formarsi una esatta idea dello Stato costituzionale moderno, delle sue istituzioni e della sua vita. Rinnegando o disconoscendo l'azione della politica sul diritto costituzionale si può riuscire ad un mirabile concetto di Stato giuridico, non allo Stato costituzionale moderno, come esagerando il punto di vista politico, si scuote il fondamento giuridico dello Stato, riuscendo alle più deplo-

rate e fatali esagerazioni del parlamentarismo. Che anzi non pochi tra coloro stessi che accennano alla prevalenza dell'elemento giuridico nello Stato, vorrebbero cioè uno Stato, il quale in tutto e per tutto, nella sua costituzione e nella sua azione, nelle sue relazioni colla società e coi cittadini sia sempre rigorosamente sottoposto alle norme del diritto, riconoscono che la trattazione sistematica di esso non può venir ristretta al solo ed esclusivo elemento giuridico. Anche considerando la politica come scienza pratica e d'applicazione, non si può escludere l'esistenza della scienza politica, quale dottrina generale dello Stato, informata a criterii complessivi, d'ordine morale, economico e giuridico [1].

Disconoscere il carattere di scienza politica al diritto costituzionale equivarrebbe a disconoscerne l'obbietto, imperocchè politico è indiscutibilmente l'ordinamento dello Stato, nelle sue differenze sociali, determinate cioè dalla natura, dai caratteri, dalla storia di ciascuna diversa società in cui si attua. Il diritto costituzionale è scienza eminentemente politica, anche perciò che la teoria, prima di concretarsi in disposizioni legislative, deve considerare i risultati pratici che da ogni legge deriveranno. La buona elaborazione sociologica del diritto e la sua esatta espressione politica non hanno minore importanza della sua definitiva espressione, la quale importa poi ancor determinare in qual modo possa esser modificata, temperata, avviata a provvide riforme dall' espressione della coscienza sociale nella forma politica.

La badessa di Saint-Amand, quando l'Arcivescovo di Rouen passava sulla porta del convento scortato dai frati, gli poneva in dito un anello dicendo loro: " io ve lo do vivo, voi me lo restituirete morto ". Non mancano scrittori, i quali considerano la politica siccome *vorax hominum* a cotesta maniera. Un ambasciatore inglese la chiamava " un complesso di transazioni, di ricatti, di furfanterie "; non aver politica, anche nel volgare linguaggio, s'intende non avere la furberia e la doppiezza necessarie a riuscire [2]. Francesco Guizot, professore, storico, letterato, ma altresì uomo politico e ministro la definì " un male grave e funesto, che restringe gli orizzonti, inaridisce il cuore, fa perdere ogni larghezza di idee, ogni generosità di sen-

---

(1) ANGELO MAJORANA, *Lo Stato giuridico*, Roma 1889, p. 14.

(2) RIVAROL, citato da MAXIME DU CAMP, *La politique et les moyens de parvenir*, nei *Propos du Soir, le Crépuscule*, Paris 1893.

timenti „. E De Vitrolles, ministro di Carlo X, ambasciatore, uno degli arbitri del Governo francese dal 1824 al 1830 chiamò la politica “ la più triste delle passioni „. Per altri essa è “ la sfinge della favola, che divora tutti quanti non ne indovinano gli enigmi „ (1).

Ma noi non ci dobbiamo occupare di coloro i quali, mal praticando l'arte e rimanendone vittime, per colpe loro od altrui, furono condotti a rinnegare anche la scienza, bensì dell'infinita plejade di pensatori, che da Aristotele ai moderni hanno considerato la politica da un punto di vista elevato e insieme pratico, nella sua espressione e nelle sue relazioni, come scienza ed arte insieme, arte tra le più nobili e degne, scienza tra le più difficili ed incerte, ma in entrambi gli aspetti suoi meritevole se altra mai del pensiero e dell' azione dei più grandi uomini che furono al mondo.

La politica può essere un' arte dove è il risultato degli arbitrii di un sovrano, o dove tutta la scienza dello Stato si riassume nel cercare di acquistare il favore del principe o del popolo. Ma appena noi consideriamo le condizioni dell'esistenza di un governo, lo paragoniamo ad altre forme diverse, o consideriamo le relazioni della politica, noi siamo nel campo scientifico. Oggi ancora è vero quello che Platone affermava scrivendo, che la scienza è preferibile allo spirito ed all'eloquenza nel governo degli uomini. “ Nell'ordine della vita fisica, scrive Esquirou de Parieu, se un organismo umano è da segreto malore minacciato, nessuno disdegna i sussidii della scienza medica per quanto piena di incertezze e di congetture. Se occorre costruire un nuovo bastimento, erigere un comodo edificio, nessuno respingere i consigli della scienza delle costru-

---

(1) Voglio citare, tra infinite contumelie, i giocosi versi del SACCENTI, pel quale la politica è

Una matrona che patisce d'etica,
Che sol dei birbi nelle case pratica,
Parla aggiustata più che la grammatica,
E squarta i zeri più che l'aritmetica,
Ha più finzioni dell'arte poetica,
Ha più misure della matematica,
Ha faccia megarese e par socratica,
Zelante a prima vista, in fatti eretica,
Par religiosa ed è per fede gotica,
Mostra d'amor la pace, e sempre litica,
È più fina d'ogni altro e fa la zotica,
Lesta a raccorre, a seminare stitica,
Ha la coscienza con tanto di cotica.....

zioni. Così nei destini dei popoli vi è qualcosa di più dell'arte del saper fare, dei trionfi dell'abilità, dei raggiri e degli intrighi, qualcosa di più elevato dello splendore di esteriori distinzioni o delle conquiste di materiali ricompense, ed è il diritto della scienza..... intermedia tra la filosofia e la storia del diritto, della scienza politica, che, per dirla coll'Ahrens, ricercando da un lato alla filosofia del diritto lo scopo ed i generali principii dell'ordinamento della civile società, consultando dall'altro nella storia i precedenti di un popolo, il carattere ed i costumi che esso ha manifestato nelle sue istituzioni, esaminando lo stato presente della sua civiltà e le sue relazioni esteriori con altri popoli, indica le riforme cui è preparato dal suo stato precedente e che può condurre ad atto secondo il suo stato presente „ [1]. Tommaso Macaulay, con una tinta di ottimismo, ma con un fondo di serena verità che giova contrapporre alle delusioni ed allo scetticismo di molti, ci può essere guida non sospetta nell' apprezzare " questa nobile scienza, altrettanto lontana dalle aride teorie dei filosofi utilitarii, che dalle minute regole, troppo spesso prese, per abilità di uomini di Stato, da spiriti impiccioliti nell'abitudine dell'intrigo, dell'aggiotaggio, o del servilismo ufficiale; che è la più importante delle scienze per la felicità delle nazioni, e più di tutte sviluppa e fortifica l'uomo; che trae alimento ed ornamento da tutte le parti della filosofia e della letteratura, ed a tutte ricambia vita e ornamento „ [2]. Poco importa che la politica, al pari d'altre scienze, sia spesso considerata dai possenti del giorno come l'umile operaio il cui lavoro deve fornire un raggio alla loro aureola. Si potrebbe dire di essa ciò che Emmanuele Kant scrisse della filosofia quando la dicevano ancella della teologia, esser dubbio se questa nobile ancella le regga lo strascico o la preceda colla fiaccola accesa.

È appena necessario ricordare come la parola politica, nella sua greca derivazione (πολιτική da πολίς) significhi appunto ciò che si attiene alla città, che è come dire allo Stato. I Greci medesimi distinguevano la scienza dall'arte, e comprendevano in un'altra parola di uguale derivazione (πολιτεία) l'idea della cittadinanza e della partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, come quella più complessiva di costituzione dello

(1) *Principii di scienza politica*, nella " Bibl. di scienze polit. „, serie I, vol. II, p. 68, 69; Arens, *Cours de droit naturel*, Bruxelles 1838, p. 30.

(2) *Miscellaneous Writings*, vol. I, p. 321.

Stato. *Scienza di Stato* fu il significato classico della parola da Aristotele agli scrittori romani ed agli italiani del Rinascimento, sino a Bacone e Spinoza. Ma nel nostro secolo, anzi già fin dal precedente, le varie scienze di Stato, nella generale specificazione delle discipline umane, vennero acquistando sempre più figura propria e distinta, sebbene l'antico concetto rimane e predomina traverso la lunga serie di scrittori che si occuparono della materia.

Con grande larghezza di vedute la scienza politica viene considerata ancora da molti. Antonio Rosmini-Serbati, identifica la scienza e la filosofia, deducendone le somme ragioni dal fine della civile società, dalla sua naturale costruzione o costituzione, dalle forze che la muovono e dalle leggi secondo le quali essa si muove. Tali somme ragioni la filosofia politica applica a misurare il valore relativo dei mezzi politici, quindi insegna il modo di adoperarli affinchè raggiungano il fine sociale [1]. Giandomenico Romagnosi, muovendo " dalla cognizione delle cose dedotte, dalle cause loro assegnabili ", si elevò del pari a considerare la scienza dello Stato nel suo duplice aspetto e nelle sue svariate applicazioni [2], e Saverio Scolari non solo ne accennò mirabilmente il lato prettamente razionale, ma attraverso il procedimento storico diede singolare risalto al lato sociale [3].

Il concetto riappare anche in alcuni scrittori francesi sebbene Beniamino Constant, sotto nome di *principii di politica,* ci dia un trattato di diritto costituzionale, anzi di alcune sue parti più largamente considerate [4], mentre la *scienza politica* del Buchez si solleva allo studio di tutti i più generali problemi riferibili allo Stato così da confondersi spesso colla scienza sociale [5]; allo stesso modo la intende " come parte della sociologia e fondamento di tutte le scienze di Stato ", Gustavo Ratzenhofer [6].

---

(1) *Filosofia della politica,* Milano 1858, nell'Introduzione, e nei Saggi in Appendice.

(2) *Lettere a G. Valerio; Dell'insegnamento delle matematiche; Scienza delle costituzioni.*

(3) *Istituzioni di scienza politica,* Pisa 1872.

(4) *Cours de politique constitutionelle,* Paris 1872, tradotti in italiano dall'avv. V. Galeffi, Firenze 1851. L'edizione francese, più completa, contiene: *Principii di politica* (1815); *responsabilità dei ministri* (1814-18); *delle reazioni politiche* (1797); *della conquista e dell'usurpazione* (1814), ecc., ecc.

(5) *Traité de politique et de science sociale,* Paris 1865.

(6) *Wesen und Zweck der Politik,* 3 vol., Leipzig 1893.

Esquirou de Parieu la considera pure con grande larghezza, ma con maggior precisione, limitandone specialmente il concetto filosofico [1], mentre Paolo Janet si accosta con maggior chiarezza e sicurezza alle tradizioni classiche nel definire la politica come " quella parte della scienza sociale, che tratta dei fondamenti dello Stato e dei principii del Governo ", ed aggiunge che " la scienza politica deve ricercare il principio e la natura dello Stato, determinare le condizioni, le forme, le leggi del suo sviluppo " [2]. Anche Paley [3] e lord Enrico Brougham [4] come Antonio Rosmini-Serbati adoperano l'espressione di *filosofia politica*, ma nel secondo, specialmente, prevalgono considerazioni storiche.

Comunque la politica, intesa con cotesta larghezza, è molto diversa da quella scienza ed arte insieme di cui parlano oggi molti scrittori. In questo significato, la politica sarebbe il complesso di regole scientifiche e tecniche alle quali deve conformarsi l'azione dello Stato e di coloro che lo governano per raggiungere gli scopi suoi. La differenza non è solo formale, ma certamente anche il lato formale ha una importanza. Nel suo più generale significato si parla di scienza politica, affermando recisamente l'intento scientifico, mentre *politico* è l'attributo: nel significato più ristretto, *scientifico* diventa l'attributo, mentre *politico* è il sostantivo, per modo che, invece di una vera e completa ricostruzione scientifica, si ha una esposizione dottrinale dei mezzi pratici che lo Stato deve usare in vista dei fini. Sebbene non si abbiano in Germania due trattati di scienza politica i quali abbiano il medesimo contenuto, può dirsi che il concetto della *Politik als Wissenschaft* sia prevalente in Enrico Escher [5], in Federico Dahlman [6], in Giulio Froebel [7], in Federico Huhn [8], in Schmidt [9], in Giorgio

---

(1) Op. cit., " Bibl. di scienze pol. ", vol. II.

(2) *Dictionnaire générale de la politique* di M. Block, e nell'*Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale.*

(3) *The principles of moral and political philosophy.*

(4) *Filosofia della politica,* trad. da Paolo Emiliani Giudici e Raffaele Busacca, 3 vol., Firenze 1853.

(5) *Handbuch der praktischen Politik,* Leipzig 1875.

(6) *Politik,* Berlin 1847.

(7) *Gesichtspunkte und Aufgaben der Politik,* Lipsia 1878, e *Theorie der Politik,* 2 vol., Vienna 1863-64.

(8) *Politik,* Lipsia 1865.

(9) *Grundzüge der praktischen Politik,* Lipsia 1881.

Waitz [1], in Federico Walter [2], in Carlo Walcker [3] e più specialmente nei sommi che trattarono dell'argomento, Roberto De Mohl, Gaspare Bluntschli e Francesco De Holtzendorff [4]. Roberto De Mohl, nell' *Enciclopedia della scienza di Stato*, distingue la teoria generale dello Stato, il diritto pubblico, che comprende ciò che noi diciamo diritto costituzionale, amministrativo ed internazionale, l'etica politica e la politica propriamente detta, che per lui però, è l'arte di Stato, la scienza dei mezzi mediante i quali lo Stato raggiunge i generali suoi fini nel modo il più completo possibile. È sempre lo stesso indirizzo, che pur distinguendo la costituzione dall'amministrazione, non le considera come scienze che abbiano un separato organismo, ma come unica scienza di Stato, e perciò come parte di essa espone la teoria generale dello Stato, la scienza, la filosofia politica. Ma là dove si distingue un diritto costituzionale come scienza a sè, con proprie norme, con un campo ben determinato, la politica rimane compresa nel diritto costituzionale, come studio delle teorie fondamentali, dei generali principi, dei sommi criteri ai quali si deve inspirare.

Gaspare Bluntschli si occupa della politica come della terza parte della dottrina generale dello Stato, notando che essa comprende " la vita cosciente dello Stato, la condotta degli affari pubblici, l'arte pratica del Governo „. La scienza del diritto pubblico, egli dice, considera lo Stato nella sua regolata esistenza, nel suo legittimo ordinamento. Essa mostra " l'organizzazione dello Stato e la stabile condizione fondamentale della sua vita le regole della sua esistenza e la necessità delle sue relazioni. La scienza della politica, poi, considera lo Stato nella sua vita, nel suo svolgimento; essa addita i fini verso cui si muove la vita pubblica, ed indica la via che vi adduce, essa esamina i mezzi con cui conseguire gli scopi desiderati, indaga l'efficacia del diritto sullo stato sociale e considera come debbansi evitare gli effetti dannosi e scemare gli inconvenienti delle istituzioni esistenti. La vita dello Stato, la vita pubblica nel più largo senso è la politica „. Anche qui è evi-

---

(1) *Grundzüge der Politik*, Kiel 1862.

(2) *Naturrecht und Politik*, Bonn 1871.

(3) *Politik der constitutionellen Staaten*, Karlsruhe 1890.

(4) Mohl, *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, vol. III, e *Encycl. der Staatswiss.*, Tubinga 1859, p. 41; Bluntschli, *Politik als Wissenschaft*, trad. in fr. ed ital.; Holtzendorff, *Principien der Politik*, trad. in fr. da C. Lehr, Amburgo 1887.

dente, che la politica assume aspetto distinto ed un campo abbastanza definito, perchè il diritto pubblico si considera come un complesso di norme non distinguendosi da altre scienze affini quella del diritto costituzionale. Infatti il Bluntschli, come altri scrittori, trattando della politica, considera la natura umana, che è il suo fondamento, la legge e l'individuo, i mezzi fisici e morali dello Stato, i caratteri delle costituzioni, le qualità ed i doveri delle varie forme di governo, l'amministrazione ed i partiti politici, argomenti i quali in nessun trattato di diritto costituzionale, per quanto elevato e scientifico, possono essere trascurati. Non vuolsi però dimenticare quanto contribuì Gaspare Bluntschli a bene determinare la natura ed i caratteri della politica, in relazione alle altre attività umane, ed il diverso metodo cui deve i maggiori progressi(1).

Francesco De Holtzendorff avverte la tendenza del moderno linguaggio ad allontanarsi ognor più dall'antico concetto, secondo il quale politica era sinonimo di scienze politiche e sociali nel loro insieme, ed aggiunge che già la coscienza ognor più chiara della differenza esistente tra il diritto, la morale e la politica, che hanno ciascuna la loro parte nello Stato, non consentirebbe oggi di dare alla voce politica il suo antico, ampio significato. La politica, come scienza, a suo avviso, ha per oggetto l'uso e l'efficacia dei mezzi di cui lo Stato dispone per raggiungere i diversi suoi fini. Il più elevato concetto che si possa formulare della politica è dunque quello di un'azione cosciente nell'interesse dello Stato, e degli uffici che ad esso incombono. La scienza del diritto mostra il Governo come una volontà collettiva sovrana, cioè suprema ed indipendente nella nazione; la politica lo presenta come una volontà attiva, limitata e determinata nelle sue risoluzioni dalle circostanze e dai precedenti storici. La politica non deve dominare nel campo proprio del diritto, sebbene con essa abbiano una intima connessione le qualità, le forme ed i metodi della legislazione; bensì ha l'ufficio di conciliare colle circostanze ed i bisogni del momento

(1) " Le scienze naturali osservano i fenomeni sensibili, e vanno dall'effetto alla causa, procedendo per via di induzione e di analogia; la filosofia speculativa muove dalla coscienza umana, si slancia all'idea dell'infinito o dell'assoluto, e ridiscende da questa altezza per via di deduzioni logiche; il giureconsulto si chiede per lo più qual sia la regola generale che egli applicherà ad un determinato fatto particolare... Il teorico politico studia sopratutto le diversità organiche, appresso la forza, calcola i mezzi, osserva psicologicamente, agisce sugli animi, e mostra i naturali progressi delle relazioni umane " (*Politica*, lib. I, cap. II, in fine).

gli atti tendenti a compiere gli uffici dello Stato „. Una teoria politica universale non può venire perciò stabilita che sulla base di fatti generali ed universali, quali certo non mancano, specie in Europa, dove tutti gli Stati hanno costituzioni analoghe ed un grado poco diverso di civiltà, di guisa che è possibile porre all' azione dello Stato talune norme generali. Ma qualsiasi teoria politica è subordinata alle presenti condizioni dello Stato e della società, e perciò l'osservazione conduce per lo più a risultati negativi, od a modificare i principî generali secondo i tempi ed infinite circostanze, per il che aumentano appunto d'importanza le relazioni della politica colla morale, colla storia, e colle altre scienze connesse per ragione di ambiente o di fine. Una politica che facesse astrazione da questi elementi non meriterebbe nome di scienza, sarebbe opera di immaginazione dovuta ad un metodo, del quale segnaleremo a suo tempo gli errori ed i danni.

Non vi sono codici scientifici, non vi sono disposizioni precise, non vi è legge o regolamento che dia norma all' azione di un uomo di Stato, di fronte a una sommossa, ad una carestia, a una crisi finanziaria, ad un' invasione nemica. In faccia ad una sommossa è meglio attenersi rigorosamente alle leggi ordinarie, proclamare lo stato d'assedio, od incaricare le autorità di trattare con gli insorti? In caso di una invasione nemica, si possono rispettare tutte le leggi che tutelano la vita, la proprietà, la libertà dei cittadini? Lo Stato potrà essere giuridico sino a che si vuole, si potrà fare, per esempio, persino una legge sulle requisizioni in caso di guerra che vieti di impiegare una guida per oltre cinque giorni, od un battello privato in luoghi pericolosi, ma solo la politica determinerà quei criteri di suprema necessità, che dovranno all'uopo prevalere. Tutte le dissertazioni, tutte le opere che sono state scritte sulla politica non basterebbero a rendere un uomo capace di governare un grande Stato, se gli mancassero le qualità necessarie, come l'uomo di Stato che bada esclusivamente all'inspirazione del momento ed ascolta soltanto i suoi sentimenti personali, giammai potrà raggiungere lo scopo.

Il diritto non può tutto prevedere, come credevano Giustiniano e Federico il Grande, quando volevano vietare l'interpretazione delle leggi ed inaridire così ogni sorgente di controversie e di esitanze fra i giureconsulti. Come la scienza del diritto non può prevedere e regolare tutti gli incidenti della vita, la scienza politica si limita a porre i principii generali,

le relazioni di causalità, lasciando da parte le circostanze di una infinita variabilità, le quali scemano però col progressivo sviluppo dello spirito umano, nella misura in cui i metodi di osservazione scientifica ci fanno conoscere con precisione fatti sino ad ora mal constatati o non abbastanza precisi.

Le relazioni del diritto costituzionale colla politica ed i conflitti ai quali sovente esse dànno origine sono uno degli argomenti più interessanti della nostra trattazione e noi avremo occasione di parlarne ad ogni piè sospinto. Fuor di dubbio nessun governo, per quanto cattivo, nessun partito per quanto possente, accetterebbero oggi il rimprovero d'aver violato il diritto, e come la Francia s'attiene alla denominazione di *Sciences morales et politiques,* così la Germania ci parla di *Rechts-und-Staats-wissenschaften.* Ed innanzi tutto la politica è complemento necessario e direi preveduto del diritto, se noi consideriamo non già le leggi proibitive ed imperative, ma le permissive. Il diritto costituzionale ci mostra gli organi del potere pubblico e del Governo sotto questo triplice aspetto, vieta loro certi atti, per esempio, la confisca, i giudizi eccezionali, le imposizioni di una nuova tassa senza il consenso dei contribuenti; prescrive taluni atti, come la convocazione periodica del Parlamento, lascia loro una certa libertà riguardo ad altri, l'epoca di questa convocazione, l'ordine dei lavori parlamentari, i disegni di leggi da presentare e simiglianti. Non mancarono adoratori dello Stato giuridico i quali spinsero l'accanimento contro l'azione dell'elemento politico nello Stato al segno da volere tutte le relazioni tra governanti e governati anticipatamente regolate, di guisa che non vi siano tra essi che obbligazioni giuridiche nettamente determinate. Ma è un desiderio impossibile a realizzare in qualsiasi Stato, e basta por mente alle dichiarazioni di guerra che le costituzioni riservano pressochè tutte al capo dello Stato, ma nessuna di esse ha tentato di determinare con regole fisse. Una guerra non si può vietare, nè ordinare in casi determinati, essendo subordinata alle circostanze, alle forze dell'avversario, alle disposizioni prese, alla gravità degli interessi offesi ed a cento altre circostanze particolari. E lo stesso si può dire di infinite eventualità della vita pubblica.

Il giudice deve ricercare se il fatto affermato da una delle parti e contestato dall'altra sia o meno preveduto dalla legge; l'uomo politico, tra varie maniere d'operare consentite dal diritto, deve esaminare quale sia la più conveniente. S'aggiunga

che non di rado è necessario ovviare agli effetti di leggi contrarie affatto alle intenzioni del legislatore, correggere gli errori, colmare le lacune. Il noto adagio *fiat justitia, pereat mundus*, o l'altro che " l'ignoranza della legge non scusa „ basterebbero a dimostrare come la politica temperi continuamente l' elemento giuridico nella vita degli Stati.

Il giudice obbedisce alla legge. Aristodemo, Oreste, Otello, Macbeth, tutti gli eroi della tragedia sono per lui malfattori comuni, e poco gli importa se il creditore rovina inutilmente il suo debitore, ovverò se per una lieve contravvenzione si condanna al carcere l'unico sostegno di una famiglia. Quale finzione maggiore di quella che suppone a tutti note le leggi, che i legislatori stessi così sovente dimenticano ed ignorano talora i giudici chiamati ad applicarle? E pure non si può recare in dubbio la necessità di simile finzione, se la legge deve conservare una qualsiasi azione sugli uomini, e poco importa che la regola onde è colpito il Pellerossa rispetto alle leggi degli Stati Uniti, o l'Australiano randagio rispetto a tutta la legislazione inglese come il meglio educato cittadino europeo, sia in contraddizione coi fatti. Così si può dire d'altre finzioni legali: la teoria inflessibile delle prove che può costringere il magistrato ad accettare per veri fatti ch'egli sa o ritiene falsi; il principio della cosa giudicata, per cui la sentenza rimane irrevocabile anche se il giudice stesso tocca con mano d'avere errato e molti altri.

La politica non solo tempera questa rigidità del diritto, ma ne riconosce in genere la relatività. Uno stesso istituto è regolato nei varii Stati, che hanno però coltura poco diversa, da leggi diverse, come quella sulle elezioni. E queste leggi mutano, senza che la nuova abbia talora alcuna relazione colla precedente, secondo si credè utile per un dato Stato in un momento determinato. Nulla fuor della politica determina quando e come convenga allargare il suffragio politico, o quei passaggi dal collegio plurale all'uninominale e da questo a quello, coi quali taluni Stati ricordano il lavoro di Sisifo. La politica piega la legge ai fatti, esamina dì per dì se non sia intervenuto un qualche cambiamento nei fatti che avevano già servito di base ad una regola di diritto per condurre poi questo alle mutazioni desiderate [1]. Le finzioni giuridiche non sarebbero incompatibili colla politica, sovratutto perchè non vi sono affatto

---

(1) HOLTZENDORFF, op. cit., lib. II, cap. IV, § 37.

necessarie. Si è molte volte ricordato il paragone del marinaio per dimostrare che le nozioni della logica non si applicano a misure subordinate a condizioni di efficacia. Il navigante ha dietro a sè il porto dal quale è partito, ha davanti quello al quale vuole approdare. La forza e la direzione del vento, le correnti marittime, gli dettano l' orientazione delle vele, di modo che ciascuna ora può imporgli un mutamento. Chi segue sopra una carta marina le curve, che i naviganti a vela più sperimentati sono stati costretti talvolta a seguire per riuscire alla loro meta, può avere una idea della linea di condotta che è talora necessario tenere per raggiungere un determinato scopo politico. Coloro i quali credono che la logica e la politica devono procedere di conserva, sono ingenui od ignoranti; se quel nocchiero dovesse guidare la nave secondo i principii della scienza, suggeritigli di sotto coperta dal più valente geografo, andrebbe probabilmente a picco, certo non raggiungerebbe il porto. Per esprimere con un paragone molto evidente la scarsa relazione della politica colla logica, si è detto non esser punto vero che in politica due e due facciano sempre quattro; fanno tre, fanno cinque, qualche volta anche quattro, ma per ragioni diverse da quelle che determinano il calcolo matematico. Forse che la Curia Romana non ha per secoli suscitati i popoli ad insorgere contro i principi, mentre altrove spingeva i principi ad infierire contro i popoli, e non difende oggidì la libertà d'insegnamento nel Belgio per combatterla in Austria? Forse che la Prussia non deve i suoi successi a quel sapiente maestro di politica, che la fece alleata dell'Austria nel 1864, dell'Italia nel 1866, della Russia nel 1870? E chi enumera gli uomini di Stato, i quali, ministri, hanno trovato eccellenti ragioni per disapprovare ciò che invocavano o proporre ciò che dal loro scanno parlamentare, per tanti anni, avevano combattuto? Il Riehl scrive, che il diritto pubblico è la scienza delle forme politiche, la politica è la scienza del popolo[1], e Francesco De Holtzendorff, considerando questi argomenti, riesce a conclusioni, che ci sembrano in gran parte accettabili[2].

Non vi è contraddizione di principio tra diritto e politica, i quali hanno comune fondamento nel carattere costituzionale

---

(1) *Naturgeschichte des Volkes*, Prefaz.; Lea H. C., *Superstition and Force*, Filadelfia 1878; Zöpfl, *Grundzüge des Gemein. Staatsrechts*, vol. I, § 17; Valbert, *Hommes et choses du temps présent*, Paris 1889.

(2) Op. cit, lib. II, cap. IV, § 40.

dello Stato. Ciò che è contrario al diritto non può essere mai politicamente necessario, ciò che è dannoso allo Stato (impolitico) non può essere mai giuridico. Il diritto pubblico, nelle sue disposizioni proibitive, è un freno alla politica, nelle sue disposizioni permissive, è la sorgente feconda da cui derivano le più utili e frequenti applicazioni della politica. Il vincolo che unisce la politica al diritto costituzionale si manifesta persino nell'atto della formazione delle leggi, che pur essendo eminentemente politico forma la base del diritto positivo.

Dissi che le relazioni tra il diritto e la politica, la necessità quasi della loro convivenza appaiono ad ogni pie' sospinto nel diritto costituzionale e ne derivano anche non infrequenti conflitti. Da questi conflitti e dalle conseguenze loro derivarono anzi le più severe accuse mosse contro alla politica, alla sua azione ed alla sua prevalenza, ma sopratutto alla sua degenerazione nel governo dello Stato. Ma se fu un tempo in cui la perfidia, la doppiezza, e tutte le macchinazioni e tutte le arti furono considerate quasi altrettante qualità di un uomo di Stato, noi sappiamo e lo vedremo alla riprova dei fatti nel corso di questi studî, che siffatta diffidenza verso la politica è triste eredità del potere assoluto. Quando legge era ciò che al principe piaceva ed il potere non aveva freni nè controlli, quando le leggi si abrogavano non applicandole, ovvero si modificavano nei casi singoli, e la suprema ragione di Stato, il principio che le leggi valgono solo in quanto tornano utili a chi tiene il potere, prevalevano dovunque, si comprende di leggieri che la politica fosse principalmente arte di intrighi all'estero, strumento di dominazione all'interno. Il popolo, a sua volta, trovava nella violazione della legge quasi un compenso; indi plausi a chi attentava al tiranno, onori ai fuorusciti, incoraggiamenti ai ribelli contro l'autorità e contro la legge; indi la convinzione che fosse abilità somma sottrarsi al tributo e lecito rubare allo Stato; indi la continua resistenza contro la polizia considerata piuttosto nemica che tutrice della società, e quella resistenza sorda, oscura, ma continua contro il potere, che doveva condurre, traverso le rivoluzioni, a più liberi ordinamenti.

Questi sentimenti continuarono e perdurano tuttodì, mentre diedero impulso alla reazione che condusse allo Stato giuridico, alla idea di un *Rechtsstaat,* nel quale tutto deve essere conforme alla legge. Ma intanto la polizia è sempre sospetta e priva di considerazione, salvo in Inghilterra ed in pochi altri Stati; intanto onesti cittadini credono ancora lecito frodare l'erario di

ciò che gli è dovuto, con danno suo e degli altri, e nei casi dubbi si prende volentieri parte contro il Governo. Abbiamo già qui una prima sorgente di conflitti tra il diritto e la politica, alla quale si aggiunge l'inesatto apprezzamento delle differenze esistenti tra l'amministrazione e la giustizia, per cui di quella si giudica coi criterii di questa, e si vorrebbe una giustizia amministrativa, come già si disegna in molti Stati, in ogni sua parte completa.

La pubblica opinione, esagerando le differenze sostanziali, considera la giustizia come un potere regolato e limitato, l'amministrazione come un potere poco meno che arbitrario[1], per lo che, mentre in quella si trascurano talvolta errori fatali, nella pubblica amministrazione si vedono violazioni del diritto anche dove effettivamente non sono. "A' dì nostri si chiudono gli occhi sulle imperfezioni dell'amministrazione della giustizia; si dimenticano le innumerevoli collisioni ed i conflitti che vi si determinano, i frequenti errori commessi dai più eccelsi tribunali, le interpretazioni arbitrarie e diverse date successivamente dalla medesima Corte alla stessa disposizione di legge. Non si scorgono i giudizi contraddittorii pronunciati da diversi tribunali, e si dimentica quanti innocenti, talvolta con singolare leggerezza, sono stati condannati a morte. Non si pensa che il diritto di interpretare la legge conferisce al giudice il potere di far dire al legislatore il contrario di ciò che esso intendeva e l' applicazione analogica è una funzione quasi parallela al libero apprezzamento delle autorità amministrative... ". Il che avviene perchè generalmente il torto che fa ad un cittadino l'applicazione sbagliata della legge trova scarsa eco nella pubblica coscienza. Bisogna che il diritto sia proprio messo sotto ai piedi, che segua qualche enorme condanna o qualche assoluzione ancora più enorme, perchè il pubblico si preoccupi delle sentenze dei tribunali. Persino coloro che perdono un grosso litigio, si dolgono più volentieri degli avvocati o della legge, che dei giudici, o biasimano se medesimi di non aver cercata od accolta una transazione.

Ma nell'amministrazione avviene il contrario. Una tassa indebita od esagerata imposta ad un cittadino è considerata da tutti come un pericolo. I reclami sono generalmente inefficaci, perchè la pubblica amministrazione è giudice e parte, od ha una influenza assolutamente preponderante. Una certa libertà di giu-

---

(1) HOLTZENDORFF, op. cit., lib. II, cap. V, § 43.

dizio è necessaria all' amministratore, il quale deve agire in vista del bene pubblico, a seconda dell' opportunità. Pure si potrebbero temperare almeno gli arbitri più pericolosi, se i decreti, i regolamenti, le ordinanze, le istruzioni avessero qualche cosa di più strettamente conforme alla legge. Se non è possibile impedire, bisogna almeno scemare il numero dei casi nei quali il favore e l'avversione, l'indugio o il diniego di provvedere, l'abuso e il sopruso diventano consuetudine, e nascono poi quella irrequietezza e quello scontento che nuociono alle stesse istituzioni di un popolo. È un punto capitale, che Francesco Guicciardini notava nei suoi *Dialoghi sul reggimento di Firenze:* " se un ufficio farà un torto a chi s'avrà a ricorrere che vi provvegga? „[1] o come scrisse Marco Minghetti " il cittadino o l' ente morale che si sente leso da un provvedimento amministrativo a chi deve ricorrere e come può conseguire giustizia e riparazione? „[2]. Ed insieme a lui Silvio Spaventa ed altri illustri segnalarono anche in Italia l'incertezza di norme giuridiche nell'amministrazione ed il difetto di una giurisdizione a cui ricorrere, il che condusse all'istituzione di una speciale giurisdizione amministrativa, a somiglianza di quanto si era fatto in Prussia, in Baviera, in Austria ed in Germania. Ma lo stesso Marco Minghetti riconosce che vi sono infiniti casi nei quali il giudizio e l' atto amministrativo sono determinati da un complesso di elementi, che definire non si ponno, e questo giudizio, e questo atto dell'amministrazione bisogna accettarli, rimettendosene al più alla superiore autorità gerarchica[3]. Ma ancora più chiaramente, e forse con qualche esagerazione, Giuseppe Mantellini avvertiva, che " il regolamento il quale volesse descrivere ogni atto della vita civile di un popolo e di chi lo governa od amministra, rischierebbe di costituire il governo nella impossibilità di muoversi e di agire, per riuscire manchevole ed arbitrario a un tempo... L' opportunità, che è la prima legge, il criterio costante da seguire nell' amministrazione dipende da un insieme di circostanze che non si ripete, e da un giudizio di prevalenza delle une sulle altre che cambia da caso a caso „[4].

---

(1) *Opere inedite*, vol. II, p. 7.

(2) *Dei partiti politici e della loro ingerenza nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna 1881, p. 146.

(3) Op. cit., p. 291.

(4) *Relazione sulle avvocature erariali*, Cam. dei Dep., 1882, doc. XXVIII.

Una grande libertà individuale, un sapiente discentramento istituzionale, una grande vigilanza della pubblica opinione, educata, diffusa, pronta possono cooperare efficacemente a temperare questi conflitti della politica col diritto, ad attenuare gli inconvenienti di queste invasioni sue, insieme a leggi che determinino le responsabilità di tutti i pubblici funzionarî, ne guarentiscano le condizioni, ne limitino l'azione. La pubblicità degli atti e delle giurisdizioni amministrative riuscì dovunque utilissima; il segreto dei giudizi militari ha diffuso in Prussia la convinzione che i militari siano puniti con grande severità per reati di disciplina, e per reati comuni lo siano meno degli altri cittadini. Al contrario in Italia la pubblicità della giurisdizione amministrativa, recente conquista, ha già temperata la generale sfiducia verso di essa ed accresciuto il numero dei ricorsi.

L' azione politica è cagione di numerosi altri conflitti, nei quali il diritto costituzionale soffre talvolta gravi jatture; ed è necessaria una conciliazione quale deriverebbe da un più esatto apprezzamento dei due elementi, giuridico e politico, nella nostra scienza. L' amministrazione ordina talvolta atti che la legge vieta, mentre vieta o trascura atti imposti dalla legge, ed i conflitti che ne derivano sono tanto maggiori, quanto più si esagera il principio della divisione dei poteri, quanto più si vogliono, cioè, non già coordinati, ma veramente divisi. In quasi tutti gli Stati retti a forma parlamentare, come avremo occasione di vedere a suo luogo, è un continuo lamento di Assemblee che usurpano attribuzioni del potere esecutivo, di Gabinetti e di Amministrazioni che con decreti, con regolamenti, con atti arbitrarii, violano o modificano le leggi. Ai primi è scudo una esagerata idea del controllo parlamentare, i secondi si trincierano dietro una inefficace responsabilità ministeriale, mentre un più esatto concetto del coordinamento dei vari poteri dello Stato costringerebbe gli uni e gli altri a rimanere nel campo d'azione loro proprio, e scemerebbe violazioni del diritto, che cercano scusa nella politica.

Non mancano altri conflitti, come avvengono talvolta tra una sentenza giudiziaria definitiva e passata in giudicato, ed una misura dell' autorità amministrativa, in caso identico a quello deciso dalla sentenza. In questo modo la politica viene a prevalere indebitamente sul diritto, mentre dovrebbe essere riconosciuta la prevalenza della decisione giudiziaria, o risolto il conflitto col mezzo di una Corte suprema, come negli Stati

Uniti d'America o nella Svizzera, dove nulla di tutto questo è possibile, e sotto tale aspetto, l'elemento politico nel governo dello Stato non usurpa sull'elemento giuridico. Il giudizio di costituzionalità di un atto del potere esecutivo, e persino di una legge, come è stato attribuito a quelle Corti supreme, giova a scemare i conflitti e parve ai giureconsulti tedeschi riuniti a Congresso, come ad altri, istituzione degna delle maggiori simpatie; ma appunto non possiamo dimenticare che quelle Corti supreme sono anche veri poteri politici, giudicano non solo con criterii di legge ma di opportunità, ci consentono, in una parola, di riconoscere in quegli Stati il potere giudiziario come un vero e proprio potere politico.

A raggiungere tal fine è però necessario provvedere anzitutto a dirimere un'altra cagione di esagerazioni dell'elemento politico, rimovendo ogni pericolo, che possa esserne guasta o corrotta la giustizia. Francesco Guicciardini perciò raccomanda che la giustizia civile sia netta e piana, e chi ha lo Stato in mano non se ne travagli o non se ne intrometta per via diretta od indiretta, di che nulla può essere più pernicioso (1). Fine primo e principalissimo di ogni Stato è la giustizia, tanto che David Hume scriveva tutte le istituzioni inglesi servire all'unico fine di mantenere l'indipendenza dei dodici grandi giudici d'Inghilterra, e l'inamovibilità dei giudici fu desiderio di tutti gli scrittori più liberali, conquista di tutte le rivoluzioni. Ma l'inamovibilità dall'ufficio non basta ad impedire qualsiasi ingerenza della politica nella giustizia, per cui i magistrati vanno cercando il loro patrono. Anche nell'azione del Ministero pubblico è manifesta l'influenza indebita della politica, quando, come avviene in Italia, in luogo di procedere per azione pubblica con norme costanti ha bisogno di esservi eccitato dal Governo. Laonde si vedono atti e trattamenti difformi, a sbalzi, e talora tradotte davanti ai tribunali associazioni sovversive, tal'altra rispettate ed incolumi, in qualche caso perseguitati i giornali, in altri lasciati liberi di ingiuriare ogni giorno le istituzioni, di far l'apologia di reati, di offendere privati cittadini. A questo s'aggiungano, come in Italia, i deputati che passano dai banchi del Governo a quelli del tribunale e mutano a vicenda l'abito di ministro e la toga, con intimidazione grande di giudici e con indebite lusinghe di clienti; le interpellanze sollevate da deputati alla Camera circa l'interpretazione

(1) *Del reggimento di Firenze*, Opere inedite, vol. II, p. 39.

di una legge in seguito ad una sentenza proferita in prima istanza, pendente ancora la lite in appello; le cause vinte contro lo Stato da deputati eminenti in onta all' opinione ed all'attesa universale. E non parlo di indugi, di reticenze, di oblii nella ricerca dei colpevoli, quando l'azione della giustizia si arresta davanti ad influenze politiche. Se nell' amministrazione la politica può avere una azione, nessuna ne deve avere mai sulla giustizia, la quale, per le ragioni che ho esposte, è appunto da questa diversa sopratutto perchè può e deve sottrarsi dovunque, sempre, nel modo più assoluto, a cotesta azione.

Non reputo necessario dilungarmi intorno ad un'ultima serie di conflitti tra l'elemento politico e l'elemento giuridico nello Stato, quando il primo decisamente prevale sul secondo, lo comprime e lo annienta, come nel caso di rivoluzioni o di colpi di Stato. Chi considera cotesti fenomeni dal punto di vista del diritto troverà ingiusta del pari la rivoluzione degli Stati Uniti e quella che condusse al trionfo della Comune di Parigi, le rivoluzioni italiane e la Vandea od il Sonderbund, i pronunciamenti iberici e la guerra di secessione. Vi sono Stati i quali, come le repubbliche dell'America centrale e meridionale, passano da una rivoluzione all'altra con tale una frequenza, che l'Europa appena vi pone mente o le ricorda. Ma anzitutto, se noi possiamo dire che queste rivoluzioni sono sempre contrarie al diritto scritto, e violano qualche trattato internazionale o qualche istituzione, il nostro giudizio si muta quando teniamo conto dei principii sui quali si fonda lo Stato moderno, e di quella distinzione degli Stati in legittimi, cioè conformi alla natura, alla storia, al volere del maggior numero ed illegittimi, che non ha solo un valore politico. Non vanno poi trascurate le distinzioni ognor più chiare, e non per luce di soli criterii politici, tra le rivoluzioni che condussero gli Stati moderni al loro assetto presente di libere consociazioni, e quelle che ne turberebbero l'ordinamento e l'esistenza, come voglionsi distinguere gli attentati contro un tiranno, da quelli commessi contro un sovrano costituzionale, per quanto giuridicamente e moralmente identici. E infine le costituzioni immutabili, le leggi imperscrittibili ed eterne contengono, si può dire, nel loro seno la necessaria violazione, non tenendo conto della natura degli uomini e del mutamento dei tempi. Demostene violò la legge di Eubulo, che lo puniva di morte, per disporre delle somme costituenti il fondo del teatro per la guerra contro la Mace-

donia. Cicerone rese inoffensivi i partigiani di Catilina, ma violò la legge, ed i *ferrea jura* erano anche per i Romani qualche cosa di diverso dal diritto, metallo ugualmente solido, ma più malleabile. La soppressione di infiniti privilegi, la violenta abolizione della schiavitù e del servaggio, l'alienazione dei beni di manomorta, l'incamerazione dei beni ecclesiastici, e tante altre disposizioni mostrano, anche al di fuori delle rivoluzioni e dei colpi di Stato, come l'elemento politico deva avere talvolta necessariamente la prevalenza, per costituire a sua volta un nuovo Stato giuridico più conforme alle idee ed ai bisogni dei tempi. Che anzi non si potrebbe avere maggior riprova della necessità che i due elementi si contemperino nello Stato, se appunto in Inghilterra, dove ciò avvenne, abbiamo avuto il minor numero di rivoluzioni, mentre i *non possumus* della Chiesa condussero alla rovina del potere temporale, il rigido principio di legittimità rovesciò tutti i troni che su di esso si appoggiarono, ed il rigore dell'elemento giuridico dovette pressochè dovunque contemperarsi alla politica nella istituzione dei governi parlamentari.

In questo senso e sotto questo aspetto le distinzioni di G. Bluntschli, di Francesco De Holtzendorff, di Vittorio Emmanuele Orlando hanno una positiva importanza, perchè anche in questo, come in altri argomenti, lo studio oggettivo deve accoppiarsi con lo studio soggettivo, l'ordine giuridico bisogna che si compenetri ed armonizzi col politico. Se non è dunque esatto lo affermare, come fa recisamente l' ultimo dei citati scrittori e come altri fanno, che la politica studia lo Stato da un punto di vista oggettivo, mentre il diritto costituzionale lo studia da un punto di vista subbiettivo, l'una si svolge nella sfera dell'osservazione dei fenomeni naturali e giuridici e delle evoluzioni e coordinazioni dei principii che li regolano, l'altro presuppone i rapporti fra lo svolgersi di tali principii e l'attuarsi di essi nelle umane società, per via del cosciente e libero concorso delle varie attività in cui la vita di un popolo si scinde(1); se tutto ciò può dirsi esagerato e formale, certo ha un valore l'antitesi fra l'*io* ed il *non io* degli antichi metafisici, che Orlando eleva a pietra di paragone per distinguere le scienze, tanto vero che la estende alla distinzione fra diritto ammini-

---

(1) Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, nell' " Archivio giuridico ", vol. 37, anno 1886, § 2.

strativo e scienza dell'amministrazione [1]. Ma senza entrare in questo discorso, non pare che possa, con utilità e forse senza danno, prescindersi dal punto di vista oggettivo o dal soggettivo nello studio dello Stato: sono due concetti che debbono coordinarsi se si vuol fare opera proficua. L'istesso professore riconosce altrove che la politica, così intesa, costituirebbe una parte generale del diritto costituzionale[2]; noi potremmo ripetere che, distinguendosi, formerebbe la parte filosofica su cui il diritto costituzionale si fonda, non una scienza. La relazione fra diritto e politica è determinata lucidamente da queste parole di Giorgio Arcoleo: " Il diritto, come misura, ha di fronte l'idea, la politica, come impulso, ha di fronte l'ideale. Così la politica aggiunge al diritto quello che il sentimento al cervello e ne mitiga i rigidi sillogismi e lo fa entrare nella vita. Così quello che il diritto istituisce, la politica costituisce; cioè intende a togliere le dissonanze, a trovare quello che vi ha di intimo e di comune nelle varie attività sociali. Se il diritto è organismo e ha definite le sue parti sostanziali, la politica è temperamento, che quelle parti sviluppa secondo la razza, il clima, le circostanze, l'ambiente. Il gergo ha potuto restringere il valore della politica nell'azione esclusiva di Gabinetti o di Parlamenti o di comizii; ma essa non è parte, è tutto; rappresenta la vita stessa dello Stato che è la fondamentale istituzione di ordine politico. E però che in uno Stato veramente costituzionale non possono separarsi i problemi politici dai giuridici " [3].

Possiamo adunque concludere che nello studio della scienza del diritto costituzionale, nell'esame delle istituzioni politiche del nostro paese comparate a quella degli altri Stati liberi e ad altre istituzioni passate e presenti, nella assidua cura di migliorarle e perfezionarle, noi saremo naturalmente condotti a tener conto di entrambi gli elementi. Il diritto costituzionale e la politica dovranno procedere sempre come stretti da fraterna concordia, ciascuno all'ufficio suo, nel proprio campo, coi proprii mezzi di influenza e d'azione[4].

---

(1) ORLANDO, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, nell' " Archivio giuridico ", vol. 38, anno 1887, p. 22, 23.

(2) ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, 1889, n. 38.

(3) ARCOLEO, *Diritto e politica*, Napoli 1884.

(4) Oltre alle opere citate si vedano le seguenti: KALTENBORN, *Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht*, 1883; RITTER, *Ueber der Principien der Rechts, Philosophie und der Politik*, 1837; FRIES, *Politik, oder Philosophische Staatslehre*, Jena

CAPO II.

Il diritto costituzionale e le sue relazioni scientifiche.

§ 1. — *Il diritto costituzionale.*

Ogni scienza, quanto più si allarga e si determina, assume una propria individualità, un indirizzo ed una esistenza affatto caratteristici e speciali, e viensi separando dalle altre scienze insieme alle quali nacque ed è per un tempo più o meno lungo vissuta. Quando abbia per questa via raggiunta una certa autonomia, s'adopera a determinare con esattezza i limiti dell'azione propria in confronto a quelli delle discipline affini, cerca di circoscrivere il proprio campo, si raccoglie in se medesima e viene precisando le relazioni sue con le altre. Questo lavoro di specificazione, poco men che completo nelle scienze matematiche, e nelle naturali assai sviluppato, ha raggiunto un certo grado anche nelle scienze economico-sociali, ma è ancora imperfetto nel diritto pubblico. Manca perfino un accordo completo a proposito dei grandi rami nei quali si distingue, nè sono fra loro determinati e limitati come a vere scienze conviensi. Vi sono argomenti contesi al diritto costi-

1848; Walter, *Naturrecht und Politik im Lichte der Gegenwart*, Bonn 1871; Von Rochau, *Grundsätze der Realpolitik*, 1859; J. C. Bluntschli, *Geschichte des allgemeinen Staatsrechts und der Politik seit der XVI Jahrh. bis zur Gegenwart*, München 1874; Kaiser S., *Grundsätze der schweizer Politik*, 1875; Hilty, *Vorlesungen über Politik der Eidgenossenschaft*, 1875; Kiesselbach, *Socialpolitik Studien*, 1862; Schaeffle, *Vita e struttura del corpo sociale* (Jena 1875-78), nella " Biblioteca degli Econ. ", serie III. — Bar. De Portal, *Politique des lois civiles*, 1873; Villiaumè, *La politique moderne*, 1873; De Thonissen, *Du rôle de l'utopie dans les prévisions politiques*, Lovanio 1873; Barni Jules, *Histoire des idées morales et politiques en France au XVIII siècle*, 2 vol., Paris 1867. — G. Cornewall Lewis, *Treatise on the methods of observation and reasoning in Politik*, 2 vol., London 1852; Spencer H., *The study of sociology*, London 1874; Freeman E., *Comparative politics*, London 1873; Woolsey T., *Political science of the State theoretically and practically considered*, New-York 1875; Reemelin Ch., *Politics as a science*, Cincinnati 1875. — Salvadori C., *Del metodo nelle scienze morali*, 1869; Gabba C. F., *Intorno ad alcuni più generali problemi della scienza sociale*, Torino 1876; Mantellini G., *Lo Stato e il codice civile*, Firenze 1885.

tuzionale dall' economia pubblica, dalla scienza delle finanze, dalla sociologia; il diritto amministrativo è frammisto a materiali appartenenti ad altre scienze sociali e politiche, e tra esso e la scienza della pubblica amministrazione non v'è ancora quella separazione di materia che valga a rimuovere tutte le obiezioni sollevate contro la loro separata esistenza. Non manca chi il diritto ecclesiastico considera esclusivamente come parte del diritto costituzionale, e neppure ben precisato è l'ufficio del diritto penale e del giudiziario rispetto allo Stato ed alle sue istituzioni.

Frattanto non si può disconoscere che la scienza, che tratta del governo dello Stato, della libertà dei cittadini, delle pubbliche amministrazioni e dà norma a tutto lo svolgimento della vita sociale e politica, ha necessariamente relazioni numerose ed intime, non solo colle diverse parti del diritto pubblico e privato, ma altresì con molte altre scienze, relazioni sconosciute dagli uni, esagerate dagli altri. " Tutte le arti che all'umanità si appartengono, hanno un vincolo comune, e sono tra loro strette come da intima parentela "; quello che scriveva Cicerone è ognor più vero nell'estrema complessità di rapporti del mondo moderno.

Il diritto costituzionale ha anzitutto relazioni, e sono le più intime, con le scienze della sua stessa famiglia, che insieme ad esso costituiscono il diritto pubblico, e cioè col diritto amministrativo, colla scienza della pubblica amministrazione, col diritto internazionale, col diritto ecclesiastico, col diritto penale e col giudiziario.

§ 2. — *Il diritto costituzionale ed il diritto amministrativo.*

Il diritto costituzionale determina l'ordinamento dei poteri dello Stato e le guarentigie della libertà; il diritto amministrativo dichiara quali siano gli istituti, le guarentigie, i modi d'azione del Governo e della pubblica amministrazione. Pellegrino Rossi avvertiva, che stanno fra loro come il diritto formale e il processuale, e sebbene non sia distinzione corrispondente all'effettiva realtà, riesce meno pericolosa e ad entrambe le scienze men dannosa dell'assoluta confusione del Gerber, dello Stein, dello Zachariä e d'altri maestri della scuola tedesca. Il diritto costituzionale fornisce all'amministrativo il suo fondamento, determina i limiti dell' azione dello Stato, i principii

dell'amministrazione locale, il carattere e l'azione degli istituti amministrativi. La distinzione riesce certamente difficile per ciò, che è in parte organica, in parte funzionale. Appartiene esclusivamente al diritto costituzionale il Parlamento, ed esclusivamente all'amministrativo spettano il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, l'amministrazione propriamente detta, generale e locale; ma la Corona, il Gabinetto, l'autorità giudiziaria appartengono ad entrambe le scienze, esercitando a volta a volta azione di Stato ed azione di Governo. Ora se il diritto costituzionale è la scienza che studia i fini dello Stato nella sua azione verso i cittadini, il diritto amministrativo è la scienza che studia i mezzi coi quali raggiungere questi fini.

Non mancarono distinzioni e determinazioni arbitrarie tra le due scienze, le quali appunto condussero, specie in Germania, alla loro confusione. Così Gianstefano Pütter diceva, che il diritto costituzionale comprende l'organizzazione, mentre l'amministrativo contempla l'attività del potere sovrano, di guisa che al primo apparterrebbe la teoria del capo dello Stato, della rappresentanza politica, delle provincie, dei comuni, dei diritti individuali e delle loro guarentigie; al secondo la legislazione, la giustizia, la polizia, la finanza e le altre manifestazioni dell'attività del Governo[1]. Roberto De Mohl assegna invece tutto ciò al diritto costituzionale, lasciando all'amministrativo l'azione, di modo che la differenza non riguarderebbe la materia, sibbene la maniera come si svolge, distinzione che si accosta nella sua pratica espressione a quella che Gaspare Bluntschli pone tra il diritto pubblico e la politica. E per Carlo De Gerber, tutte le norme e gli istituti giuridici onde l'attività dello Stato si origina e sviluppa, lo studio degli organi per via dei quali la sovranità diventa concreta, sono materia di diritto pubblico[2].

Tra noi V. E. Orlando reputa il diritto costituzionale scienza eminentemente giuridica, in contrapposto all'economia politica, scienza sociale. Nello sviluppo delle relazioni tra queste opposte scienze, a seconda prevalgono gli elementi giuridici o gli elementi sociali, si manifesta l'azione del diritto amministrativo o della scienza della pubblica amministrazione. In quanto lo Stato deve attuare la sua personalità, fare in modo che la

---

(1) *Institutiones juris publici Germaniae*, VI ed., Gottinga 1802.

(2) Mohl, *Enciclopedia*, Tübingen 1859, § 19, p. 13; Bluntschli, *Politica*, I; Gerber, *Staatsrechts*, p. 239.

sua azione si svolga dal centro alla periferia e viceversa, usufruire le attività locali per la forza ed il miglioramento del tutto, la nozione di Stato viene bensì in rapporto con quella di società, ma essendo quei fini essenziali alla sua personalità giuridica, non potendo essi venir meno senza che venga meno altresì l'idea di Stato, l'elemento dominante resta lo Stato, ed essenzialmente giuridico rimane il carattere delle relazioni che ne derivano. Quando invece si tratta di sapere se ed in quale misura lo Stato deve ingerirsi nei rapporti sociali, ed accrescere col suo intervento l'attività economica, il benessere fisico, lo sviluppo intellettuale dei cittadini, abbiamo anche qui un nesso che si stabilisce tra la nozione di Stato e quella di società, ma l'elemento dominante e caratteristico è pur sempre elemento sociale, al pari della materia cui lo Stato si applica come una forza. Così sorge la scienza della pubblica amministrazione, che Orlando chiama la scienza dell'ingerenza sociale dello Stato(1).

Per Guido Iona la differenza fra diritto costituzionale e diritto amministrativo non consiste nello studio dello Stato in sè e in relazione alla società, bensì nello studio dell' organismo dello Stato e di quello del Governo. Mentre si spoglia il diritto costituzionale di tutto un inutile fardello di cose che ad esso non convengono, d'altro canto uguale sottrazione si viene a fare alla scienza del diritto amministrativo al quale non si domanderà più la soluzione del problema sui limiti dell'azione dello Stato, o quella della responsabilità dei pubblici funzionarii. Il suo còmpito sarà di studiare l'organismo non più dello Stato, ma del Governo, considerandolo nei due momenti di Stato e di azione, allo stesso modo che il diritto costituzionale considera l'organismo dello Stato non solo nel suo modo di essere, ma anche nel suo modo di agire. Da una parte l'organismo dello Stato, scienza assolutamente giuridica; poi questo Stato messo in relazione colla società, scienza delle costituzioni. Dall' altra l' organismo del Governo, diritto amministrativo, scienza giuridica; poi il Governo in relazione alla società, scienza dell'amministrazione, di carattere sociale. La differenza fra diritto costituzionale e diritto amministrativo è analoga a quella che passa fra Stato e Governo, ed i rapporti fra queste due scienze sono i medesimi che legano a vicenda i due orga-

(1) Orlando, *Diritto amministrativo e scienza dell'amm.*, Conclusione, " Archivio giuridico ", agosto 1887, p. 397.

nismi[1]. " Il diritto amministrativo è dunque di tanto distinto dal diritto costituzionale di quanto il Governo lo è dallo Stato; e mentre, astrattamente intesi, si possono considerare staccati uno dall'altro, come affermazione dell'esistenza di due organismi distinti, presi invece praticamente, in quanto si muovono ed agiscono in relazione al movimento complesso dello Stato, dànno luogo ad una serie di relazioni, di contatti, di dipendenze, impossibili ad enumerarsi. Così mentre il diritto costituzionale indica le maggiori linee dell'azione governativa ed i rapporti di essa cogli altri organi della sovranità, nella loro ragione di essere attuale ed originaria, dal canto suo il diritto amministrativo studia il governo in quanto rende possibile l'estrinsecarsi della sovranità nell'azione reale dello Stato, gli fornisce le cognizioni necessarie, lo mette a contatto colle esigenze pratiche, veglia alla sua sicurezza, provvede alla sua dignità di fronte ai sudditi e agli altri Stati e così via " [2].

Il diritto costituzionale considera l'ordinamento generale, gli essenziali ufficii ed i fini naturali della sovranità, quando l'amministrativo si ferma non all'essenza, ma all'ordinamento ed all'azione del potere esecutivo [3]. Il diritto amministrativo studia i fenomeni giuridici derivanti dall'organizzazione e dall'azione del potere esecutivo, mentre il diritto costituzionale li considera tutti due nell'origine loro, ed è la ragione per cui si devono distinguere e non si possono separare. L'ordinamento gerarchico del potere esecutivo e le varie azioni proprie dell'amministratore, il consiglio, l'azione, il sindacato, ripetono la loro ragione di essere dalla forma costituzionale dello Stato. E basterebbe avvertire quanta diversità corre tra il diritto amministrativo di uno Statò assoluto e quello di un Governo costituzionale, e come appunto in Francia ed in Italia, per esempio, molti difetti dell'ordinamento amministrativo si debbano a ciò, che questo conserva troppe traccie istituzionali di diversi ordinamenti politici. Data quella forma costituzionale nella quale i poteri pubblici sono tra loro distinti e coordinati allo scopo di assicurare a tutti i cittadini il libero esercizio dei diritti civili e politici, devono variare nello stesso senso e collo stesso scopo gli organismi amministrativi e giudiziarii, le loro competenze, i modi di nomina dei funzionari,

---

(1) G. JONA, *Studi costituzionali,* parte I, § VI, p. 45 e seg.
(2) *Ivi,* p. 49.
(3) SCOLARI, *Diritto amministrativo,* Pisa 1866, p. 27.

le loro guarentigie, e tutto ciò che mira ad esplicare l'azione dello Stato.

La correlazione esistente tra la costituzione politica dello Stato ed i varii congegni amministrativi, centrali e locali, è continua ed assoluta (1). La soluzione dei più complicati problemi di diritto pubblico amministrativo non si può ricercare fuori del diritto costituzionale, che ci apprende la vera distinzione e l'esatto coordinamento dei poteri, il modo di conciliare il principio costituzionale col rispetto della legge, un governo secondo i partiti con una amministrazione secondo la legge. Può dirsi, con Salvatore Francone, che il diritto amministrativo compie ed è compiuto dal diritto costituzionale, perchè nelle leggi organico-subiettive, in fatto di giustizia e di amministrazione, quel diritto è la costituzione in azione. Vi ha differenza fra costituzione ed amministrazione, perchè quella contempla tutti i poteri dello Stato, questa solo l'esecutivo, ma la legittimità dell'atto amministrativo, che è quasi sempre atto discrezionale, conduce a considerare ambedue le scienze, sul terreno ad entrambe comune (2). Il diritto costituzionale tratta dell'organismo dei poteri, il diritto amministrativo dell'azione di uno solo; ma come è impossibile studiare l'organismo senza considerare l' azione e come le norme dell'azione dipendono dalla natura e dall' oggetto del potere, ne deriva un nesso comune ed intimo tra le due scienze, pel quale il diritto amministrativo trova nel costituzionale i suoi postulati, anzi quello non è che l'esplicazione di questo (3).

§ 3. — *Il diritto costituzionale e la scienza della pubblica amministrazione.*

La scienza dell'amministrazione studia gli istituti amministrativi, nel loro elemento tecnico e materiale, ne segue lo svolgimento ed il perfezionamento, indaga i particolari delle loro applicazioni ed il loro artificiale meccanismo. Il diritto costituzionale porge dunque alla scienza della pubblica amministrazione il necessario sustrato, ne determina i limiti, dà norma alla sua azione. La distinzione della scienza dell'amministrazione dal diritto amministrativo è di data recente e viene ancora

---

(1) Persico, *Le rappresentanze politiche ed amministrative*, Napoli 1885.

(2) *Introduzione al diritto pubblico amministrativo*, Milano 1889.

(3) Meucci L., *Instituzioni di dir. amministrativo*, 3ª ediz., Torino 1892, p. 3.

intesa in vario modo. Taluni riferiscono la distinzione ad un contenuto diverso, come sarebbe per la scienza dell' amministrazione l'azione amministrativa, e pel diritto amministrativo l'organismo stesso; ma vuolsi piuttosto riferire alla diversa esplicazione, per cui una scienza studia la pubblica amministrazione nel suo elemento tecnico e materiale, l'altra nel suo elemento giuridico e formale. Le due scienze hanno così distinta materia, ma si compenetrano, perchè la scienza dell'amministrazione non può prescindere dalle leggi che governano gli istituti amministrativi, e risalire ai principii morali e giuridici che li informano, come il diritto amministrativo deve preoccuparsi delle condizioni economiche e sociali che inspirarono e generarono i varii istituti, dello scopo cui mirano, del loro progressivo miglioramento. La legge amministrativa è però la forma accidentale conseguente al concetto economico amministrativo, il quale rimane perciò oggetto di una scienza distinta.

Come sono diverse di forma e d'aspetto, le due scienze lo sono altresì pel contenuto, " imperocchè da un lato quella parte del diritto amministrativo che poggia sui principii fondamentali della libertà e della personalità umana e contiene le applicazioni dei sommi teoremi del diritto comune a' rapporti sociali tra l' amministrazione e gli amministrati non saranno che postulati o presupposti, non soggetto proprio nella scienza dell'amministrazione, perchè questa vive e spazia nell'elemento dell'utilità; mentre lo svolgimento ed il perfezionamento degli istituti amministrativi, i particolari delle loro applicazioni e il loro artificiale meccanismo sono materia della scienza dell'amministrazione „ (1). Ora, quando questa si intende specialmente quale scienza dell'azione sociale, positiva, diretta dello Stato, di leggieri si comprende come il diritto costituzionale dia costante norma alla sua azione. Solo da esso la scienza dell'amministrazione può trarre i criteri necessari a determinare quando l'azione dello Stato sia opportuna, in quali limiti debba contenersi e come esplicarsi. Scienza eminentemente pratica, inspirata alle effettive condizioni della società, essa deve svolgersi secondo i criteri della scienza politica, tenendo sempre gran conto delle condizioni di esistenza dello

---

(1) Meucci, op. cit., p. 5; e cfr. Orlando, *Principii di dir. amm.*, Firenze 1891, capo 3; La Via Bonelli, *Prelezioni di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, Catania 1890; Ferraris C. F., op. cit.

Stato. Così, sia che la scienza dell'amministrazione venga considerata nel suo complesso, sia che essa si comprenda in uno degli innumerevoli istituti cui dà norma, non è possibile far astrazione dai principî che reggono il governo dello Stato, dalle sue istituzioni politiche e quindi dal diritto costituzionale.

§ 4. — *Il diritto costituzionale e il diritto internazionale.*

Il diritto internazionale deve conoscere come sono costituiti i poteri dello Stato, a chi spetti il diritto di pace e di guerra, chi possa validamente concludere trattati. Tutto ciò gli viene indicato dal diritto costituzionale, il quale ha contribuito certo a scemare le guerre, sostituisce una politica nazionale alla dinastica, dà pubblicità, appena è possibile, ai negoziati diplomatici, svolge il diritto di nazionalità, conferma il principio del non intervento, muta in parte la natura della guerra, limita il potere giurisdizionale diplomatico. L' idea dello Stato moderno è anzitutto un risultato della combinazione fra le due scienze, le quali ci dimostrano, che Stati veramente degni del nome sono solo quelli nei quali l'affermazione dei principî del governo libero condusse in pari tempo all'attuazione del principio di nazionalità, o piuttosto di libera e spontanea aggregazione, secondo le leggi della storia e della morale (1). Lo Stato nel diritto internazionale deve essere considerato certamente sotto un punto di vista diverso da quello in cui si considera nel diritto costituzionale, ma non sono indifferenti all'intimità ed allo sviluppo della convivenza internazionale la forma politica di ciascun aggregato, il modo di composizione e l'affinità delle singole parti, mentre tutti i criterî per risolvere siffatte questioni sono forniti dal diritto costituzionale ed in questo trovano la loro ragione di essere.

Male a proposito, esagerando cotesta relazione, la ricerca del soggetto del diritto internazionale andò confusa colla ricerca dello Stato legittimo secondo il diritto costituzionale. Vi sono affinità e differenze caratteristiche, vi sono contrasti ed

(1) CIMBALI E., *Lo Stato secondo il diritto internazionale universale,* Roma 1871; MICELI, *Lo Stato e la nazione nei rapporti fra il diritto costituzionale ed il diritto internazionale,* Firenze 1890; SAREDO, *Diritto costituzionale*, lezione LVIII: " delle libere istituzioni considerate come fondamento della giustizia internazionale ", vol. IV, pag. 240; BRUNIALTI, *Lo Stato moderno,* pref. al vol. VIII della " Bibl. di scienze politiche ", serie I.

antinomie che derivano non tanto dalla rispettiva loro indole e dalla insufficienza della obbiettiva coordinazione giuridica fra le due parti del diritto pubblico, ma piuttosto dall'incompleto sviluppo delle umane consociazioni. L'interna composizione dello Stato è soggetto esclusivo del diritto costituzionale, ma essa esercita la sua azione su tutta l'esterna attività di esso. D'altra parte gli avvenimenti storici, e le forme delle esteriori relazioni giuridiche hanno pure una considerevole influenza sulla vita giuridica interna di ciascuno Stato. Il potere dittatoriale, che restringeva la libertà dei cittadini, doveva condurre alla guerra; mentre la stabilità delle istituzioni interne dello Stato, la sicurezza, la buona amministrazione della giustizia dovevano introdurre anche nelle relazioni internazionali uno spirito di equità eminentemente pacifico. Vi sono forme di Stato, come l'unione personale e la confederazione, che presentano istituti appartenenti in parte al diritto costituzionale, in parte al diritto internazionale. La legislazione costituzionale, a paragone dell' internazionale, ha maggior precisione, ed è sempre fornita di una efficace sanzione; questa ha il vantaggio di sciogliere più prontamente i conflitti tra il fatto storico e la formola giuridica tradizionale. Lo Stato il cui carattere giuridico sfugge alla coscienza del popolo, o che si fonda sull'arbitrio, nelle sue relazioni internazionali non può esser considerato di fronte agli stranieri come soggetto di diritto. Il diritto costituzionale presuppone a sua volta l' esistenza dell'internazionale, imperocchè un nuovo Stato, del quale gli altri contestassero il diritto all'esistenza od all'indipendenza, non potrebbe mantenere una stabile posizione giuridica.

Ma nell'avvertire le relazioni fra le due scienze giova pur tenerle distinte. L' una usurperebbe sul dominio dell' altra, quando a Stati indipendenti si avesse la pretesa di imporre l'obbligo di sottomettersi ad una legislazione determinata, o di modificare la loro costituzione, prima di concludere con essi un trattato che ne dia il diritto. E fu usurpazione del pari la pretesa cui si inspirava l'antico principio di legittimità, in virtù del quale la posizione giuridica internazionale dei varii popoli si faceva dipendere dalla legittimità formale delle loro istituzioni politiche [1]. Così non bisogna mai perdere di vista che

---

(1) Holtzendorff et A. Rivier, *Introduction au droit des gens*, Paris 1889, § 15; Held, *Ueber Legitimität und Legitimitätsprinzip*, 1859; Brie S., *Legitimation einer usurpirter Staatsgewalt*, 1866; Brockhaus, *Das Legitimitätprinzip*, 1860.

mentre nell'interno di ciascuno Stato vi sono autorità incaricate di fare le leggi, di risolvere i conflitti, e di assicurare l'esecuzione delle sue decisioni, al di sopra degli Stati non vi è autorità cui essi siano tenuti ad obbedire. Le norme del diritto nazionale sono opera degli Stati medesimi, con usanze che essi seguono, con trattati che approvano, ma nessun potere può assicurare l'esecuzione di qualsiasi deliberazione. Il diritto costituzionale, infine, è uniforme, in questo senso, che sopra un medesimo territorio a tutti i sudditi dello Stato si applicano senza distinzione le medesime leggi; mentre il diritto delle genti è variabile, secondo la civiltà, le istituzioni, i costumi dei popoli che contraggono relazioni tra loro.

L'azione del diritto costituzionale e del contenuto suo si è manifestata principalmente nella codificazione di talune norme relative alla guerra, per cui la libertà, la proprietà e la vita dei cittadini, anche belligeranti, come sono in pace guarentite da libere istituzioni, così vengono oggimai offese il meno possibile in tempo di guerra. Dall'*adversus hostem aeterna auctoritas*, siamo così venuti alla convenzione di Ginevra (22 agosto 1864), alla dichiarazione di Pietroburgo (11 dicembre 1868), alle leggi della guerra ad uso dei combattenti pubblicate nel 1863 dagli Stati Uniti, sino al tentativo (accolto ad Oxford dall'Istituto di diritto internazionale il 9 settembre 1880) di codificare tutte le leggi della guerra. Ed infatti, quale riguardo si poteva avere alla vita dei sudditi sino a che essi erano considerati mandre di proprietà di un padrone, “ carne da macello „, o sino a che le proprietà private erano soggette alla confisca ed a tutti i capricci del potere sovrano?

Così sono ora scomparse le differenze di grado esistenti un tempo tra principati e repubbliche, e grandi potenze sono del pari la Francia e la Russia, l'Inghilterra e gli Stati Uniti, come sono ugualmente potenze secondarie la Danimarca e la Svizzera. Gli ambasciatori, che in altri tempi venivano considerati come i rappresentanti personali del principe, ed avevano persino un potere di giurisdizione sul seguito loro, ora rappresentano lo Stato che li nomina, e godono solo dell' immunità necessaria all' esercizio delle loro funzioni. Alla libertà, ed all'influsso delle idee dominanti ormai nella costituzione di quasi tutti gli Stati, noi dobbiamo infine il riconoscimento dei popoli insorti della Grecia, del Belgio, dell'Italia, della Germania, della Bulgaria, delle Repubbliche dell'America meridionale, e tutto il nuovo indirizzo più liberale ed umano del diritto internazionale.

§ 5. — *Il diritto costituzionale ed il diritto ecclesiastico.*

L'ordinamento della società religiosa ha per lo Stato una grande importanza. Ed anzitutto vi sono forme religiose ed organismi teocratici più o meno assolutamente incompatibili collo Stato moderno o con quelle idee di civiltà alle quali le sue leggi necessariamente si inspirano. Le prescrizioni di una religione come quella dell'India braminica vincolano tutta la vita sociale, penetrano nel focolare domestico, affermano e soffocano in una stretta poderosa tutta l'umana personalità, rendendo impossibile, nella rigida immobilità delle caste, qualsiasi progresso, eguaglianza, libertà, vita di pensiero, attività feconda, tutto ciò che costituisce la vita dello Stato moderno. A gran fatica il Governo inglese va educando i suoi sudditi indiani a talune rudimentali autonomie locali, e la stessa facilità con cui un pugno di eletti presiede al governo di quasi trecento milioni di uomini sta a dimostrare la profonda inferiorità dei soggetti.

Ancora più evidente risulta l'incompatibilità dello Stato moderno fra quei popoli che vivono nel più rozzo paganesimo, come in gran parte dell'Africa e della Polinesia, e quindi in una condizione economica e sociale che non può consentire alcuna autonomia e quasi alcuna autorità. Ne potrebbero prevalere i principî del governo libero nelle società musulmane; la Turchia il 23 dicembre 1876, l'Egitto il 1° maggio 1883 avevano promulgate costituzioni inspirate ai principî delle più libere d'Europa, senonchè la legge politica non poteva modificare la legge religiosa. Ciascun musulmano ha il destino suo irrevocabilmente fissato dall'eternità, e nulla vale a sottrarnelo. Il Corano inspira ai suoi fedeli una convinzione fanatica, una rassegnazione assoluta, un incredibile zelo di propaganda: la libertà, l'autonomia, la critica sono loro vietate come abbominazioni. Lo Stato stesso, quale noi lo comprendiamo, sfugge alle idee delle genti semitiche, tra le quali si è specialmente diffusa la dottrina di Maometto, e tanto meno possono dargli ordinamenti corrispondenti alle idee moderne. Il potere assoluto del capo, dell'emiro, del padiscià, non può essere temperato altrimenti che dalla legge religiosa, la quale, sebbene non si possa dire immutabile, è certo delle meno conformi alle esigenze del progresso moderno.

Del giudaismo non è il caso di occuparci, come quello che

non essendo raccolto in forte nucleo di fedeli in veruno Stato, non può esercitare sulle sorti di esso una decisiva influenza. Pur non mancarono, specie in Austria ed in Germania, scritti autorevoli e più che autorevoli, violenti, intesi a dimostrare il semitismo come un pericolo per lo Stato moderno, col quale sarebbe veramente incompatibile, se gli Israeliti mantenessero tuttodì le pratiche talmudiche loro attribuite dai più implacabili avversari, ed in parte seguìte forse ancora dove appunto l'oppressione, il sospetto, le secolari ingiustizie tennero gli ebrei divisi dal resto della società, con la quale si vanno più completamente confondendo quanto più libero e civile è lo Stato dove vivono (1).

Neppure il cristianesimo, quando fosse ridotto ad un immobile ascetismo orientale o ad un assoluto dispotismo papale, sarebbe conciliabile coi principî dello Stato moderno. Il fedele che rivolge tutta l'attività sua alla vita futura e la presente non cura o disprezza, non è il migliore dei cittadini, e quando nello Stato potesse dominare una volontà diversa da quella risultante dalla coscienza di coloro che lo abitano, espressa per mezzo degli organi legali dello Stato medesimo, il concetto di Gregorio VII verrebbe a prevalere su tutte le conquiste della libertà moderna. Ma qui è specialmente il caso di esclamare con Molière, che *il est avec le ciel des accomodements,* se noi vediamo nel fatto l'ascetismo cattolico ed il dispotismo papale temperati così da consentire a partiti, che si denominano cattolici, non solo di dirigere il Governo d'uno Stato, come nel Belgio, ma di non minacciare seriamente la stessa esistenza del Regno d'Italia. Con che non si vuole affermare che il diritto costituzionale possa rimanere indifferente a quelle manifestazioni della religione cattolica che contraddicono a' suoi principî, in quanto sono attuati nelle istituzioni dello Stato o nelle sue

(1) Drumont E., *La France juive,* 2 vol., 17me éd., Paris 1890; Bamberger, *Deutschland und Judenthum,* Leipzig 1880; Schueler, *Die Judenfrage,* Marburg 1880; Heman, *Die historische Weltstellung der Juden und die moderne Judenfrage,* Leipzig 1882; *Die Juden und der deutsche Staat,* Berlin 1861; Von Treitschke, *Ein Wort über Judenthum,* Berlin 1880; Marr W., *Wahlet kein Juden!,* Berlin 1879. — In Italia la questione non è nuova, e basti leggere l'opera, forse del conte Gherardo D'Arco, stampata a Venezia nel 1782, *Sull'influenza del ghetto nello Stato;* Pasqualigo, *Un ebreo può esser ministro?,* Venezia 1873; M. Diena, *Gli israeliti,* Venezia 1873; *Sul quesito: se un ebreo può esser ministro?,* lettera del prof. Musio, Roma 1873. La questione ha maggior importanza per quegli Stati dove il gran numero degli ebrei e la loro separata esistenza dal corpo della nazione può aver una influenza decisiva sullo sviluppo economico e politico di questa, come in Rumania.

leggi. Allo stesso modo che il governo inglese ha tolti di mezzo i sacrifici umani nell'India, e quello degli Stati Uniti ha avuto ragione del mormonismo, nessuno Stato libero potrebbe consentire la rinuncia alla libertà personale che è il principio del monachismo, o quelle altre manifestazioni esteriori del culto che tornassero offesa alle leggi o pericolo all'ordine pubblico.

Ma oltre alle relazioni negative o di difesa, il diritto costituzionale ha col diritto ecclesiastico relazioni di civile convivenza, le quali, se riescono numerose ed intime in ogni Stato, lo sono specialmente in Italia. V'è ormai una specie di diritto pubblico ecclesiastico generale, imperocchè anche presso quelle nazioni la cui costituzione non regola espressamente le relazioni fra lo Stato ed i culti, dovettero intervenire le leggi e la giurisprudenza, per regolare il diritto d'associazione, la condizione giuridica degli istituti ecclesiastici, il diritto di proprietà delle fondazioni religiose. Sebbene si vanti sovente e siasi più volte ufficialmente affermata in Italia la separazione della Chiesa dallo Stato, la vigente legislazione italiana riconosce in un certo senso e per taluni effetti la Chiesa cattolica, mentre si riferisce agli altri culti solo in quanto ciò sia statuito da speciali disposizioni, le quali costituiscono un diritto ecclesiastico distinto, che è parte del diritto pubblico generale dello Stato. Gli articoli 1 e 18 dello Statuto, la legge 13 maggio 1871 sulle guarentigie, le leggi che modificano la capacità politica ed amministrativa dei cittadini per ragioni di uffici spirituali, le leggi sulla soppressione delle corporazioni religiose e sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico, le disposizioni penali sugli abusi dei ministri dei culti, le norme che riconoscono la personalità giuridica di certe istituzioni od enti religiosi, diocesi, parrocchie, comunità valdesi, chiese greche, università israelitiche, le leggi anteriori alla costituzione del Regno, mantenute in vigore o riconosciute per vigenti dalla giurisprudenza, infine molte disposizioni di altre leggi speciali costituiscono una serie di norme le quali dimostrano, che le relazioni tra il diritto costituzionale e l'ecclesiastico, importantissime per ogni Stato, come lo sono le relazioni tra la vita civile e politica e la vita religiosa, hanno singolare importanza per l'Italia, e quindi per lo studio del suo diritto e delle sue istituzioni [1].

---

(1) Brunialti, *Lo Stato e la Chiesa in Italia*, nella " Bibl. di sc. polit. ", serie I, vol. IX, e cfr. Saredo, *Codice ecclesiastico*, in 4 parti, Torino 1887-90.

§ 6. — *Il diritto costituzionale e il diritto penale e processuale.*

Gli ordinamenti penali determinano la permanenza degli ordinamenti politici e, se discordi con questi, ne preparano la rovina. Il sistema delle pene ha molteplici relazioni col sistema del Governo, e basterebbe il diverso concetto in cui è tenuta la libertà individuale. Quasi tutte le rivoluzioni politiche si accompagnano a radicali riforme del giure punitivo. La teocrazia confonde delitto e peccato, il dispotismo esagera i delitti politici, il sistema costituzionale proporziona meglio la pena, applica la legge in modo eguale per tutti, diminuisce le detenzioni preventive, assicura con precise sanzioni le libertà guarentite dallo Statuto. Le disposizioni relative al diritto di grazia, all'amnistia, al condono delle pene, appartengono insieme al diritto costituzionale ed al diritto penale.

La tutela cui la pena intende, è essenzialmente tutela del diritto generale e pubblico, anche quando il reato offenda il patrimonio giuridico del privato, perchè colpisce in modo indiretto il diritto generale dei cittadini di sentirsi sicuri nello Stato. Il diritto penale ha sempre di mira l'interesse pubblico: il diritto di punire non è di semplice difesa individuale, bensì un attributo della sovranità dello Stato. Il diritto pubblico moderno non potrebbe ammettere nè la vendetta privata, nè quella della divinità, e quindi l'intervento della teocrazia nelle cose dello Stato. Qualunque sia la forma politica del Governo, il diritto penale raggiunge il suo maggior progresso per ciò che concerne le relazioni che lo connettono colla politica là dove esso non si applica nell'interesse di una teocrazia dominante, di pochi privati, dell'offeso, ma in nome e nell'interesse di ciascuno e di tutti. Non si tratta soltanto di appagare l'offeso, ma sopratutto di persuadere l'universale che la legge ed il diritto dei singoli non possono venire impunemente violati. Lo Stato, appunto perchè è il complesso delle forze e dei voleri intellettuali e morali di un popolo messo a servizio dell'ordine sociale e delle istituzioni che lo governano e lo mantengono, è il solo che meriti la pubblica fiducia e possa imporla ai cittadini. Qualunque sia il modo di concepire la sovranità, la garanzia dei diritti è riconosciuta sempre e da tutti come ufficio essenziale di essa, e perciò in ogni sistema politico la

pena è una funzione, una prerogativa tutta propria dello Stato. Per questo l'accusa penale è essenzialmente pubblica, su di essa i privati non possono transigere, l'azione penale si muove indipendentemente dall'azione civile; per questo può dirsi col Carrara, che uno dei più grandi progressi dell'umanità fu appunto l'aver elevato la nozione di reato a quella di un'offesa al diritto pubblico, e la nozione della pena a quella di mezzo per la sua guarentigia (1).

" I nessi tra la legge fondamentale dello Stato, tra le leggi che determinano i modi coi quali i diritti civili essenziali da quella consacrati ricevono la loro garanzia e applicazione pratica, sono immediati ed evidenti con le leggi di diritto e di rito penale. Le libertà personali di corpo e di coscienza, quelle accessorie di domicilio, di parola, di associazione, di difesa personale, trovano nella penalità e nei riti processuali relativi alla loro applicazione la più viva e sensibile manifestazione. Menomarne l'uso concreto, sia prima del giudizio penale sia dopo, non è lecito se non alla rigorosa condizione della necessità giuridica imposta dalle esigenze di fatto per la tutela del pubblico diritto alla tranquillità generale " (2).

Non vi ha forse questione giuridica che offra così largo campo alle teorie più contraddittorie di quella del delitto politico: basti ricordare, che reputati penalisti, come Carlo Lucas, Ugo Hälschner, Francesco Carrara, ne vollero porre in dubbio perfino l'esistenza, quasi non fosse un vero fenomeno sociale, che si rinnova in tutti i tempi e sotto qualunque forma di governo. Eppure dall'antichità fino a noi, si videro libere nazioni esagerarne la repressione più che per i reati comuni; ad Atene era reo di morte chi fosse semplicemente sospettato di voler sconvolgere il governo popolare: a Sparta si sacravano agli Dei infernali coloro che nelle assemblee popolari parlassero o votassero contro l'interesse della repubblica o pel proprio vantaggio. In Roma repubblicana, al perduelle, al nemico del popolo romano e della patria si troncava il capo; nel Medio Evo si videro gli stessi nostri liberi comuni, come Venezia e Firenze, per un semplice sospetto politico, comminare le pene più atroci. Ed anche ora, in paesi democratici, come gli Stati Uniti d'America,

---

(1) Carrara, *Programma di dir. crim.*, Introd., vol. I; Brusa, *Appunti di dir. e proc. pen.*, Torino 1880, §§ 58 a 68. — Cfr. Saredo, *Dir. cost.*, Lez. XXVI: " principii direttivi della legislazione penale negli Stati liberi ", vol. II, p. 213.

(2) Brusa, op. cit., § 68.

la morte è comminata ai rei di offesa contro la costituzione, nonchè di complotto manifestatosi con atti esterni (1).

Fu detto che nella storia dei reati politici è contenuta la storia dello Stato e della civiltà di Roma, ed infatti noi vediamo una relazione costante, per cui tutti i dispotismi lungo i secoli si inspireranno alla legislazione sillana ed imperiale, tutti i popoli liberi reputeranno segno del più alto progresso il ritorno alla prima dottrina. In origine, obiettivo giuridico del reato politico è il popolo romano, è la sicurezza interna ed esterna dello Stato. Romolo e Tullo Ostilio provvedono anzitutto alla sicurezza esterna, come era necessario per un'accozzaglia di gente odiata e spregiata da tutti i popoli vicini. Più tardi, al concetto di *proditio,* si aggiungono quello di *perduellio*, per contemplare i casi di rovesciamento dello Stato, di morte o violenza del Re, di illegale usurpazione del potere pubblico, come nella legge Gabinia (2), ed il *crimen imminutae majestatis,* che comprende tutte le minori offese alla maestà ed alla dignità del popolo romano, come nelle leggi Apuleja e Varia (3). La legge di Silla estende arbitrariamente il reato politico, per servirsene a scopo di dominazione (4) e la legge Giulia compie l'opera togliendo la *provocatio ad populum* per i reati di violenza e di maestà (5). Così, mentre fino agli ultimi tempi obiettivo del reato politico erano il popolo romano e la sua sicurezza, dopo la caduta della Repubblica, principali obiettivi diventano il principe dapprima, poi anche gli alti funzionarî dello Stato. consiglieri dell'imperatore, ufficiali, senatori, ecc.; il diritto di

---

(1) Thonissen, *Le droit pénal de la République Athénienne,* Bruxelles 1875; Zumpt. *Criminalrecht der römischen Republik,* Berlin 1865; De Pilla, *Dei reati contro la sicurezza interna dello Stato,* Firenze 1888; Nocito P., *I reati di Stato, con speciale riguardo all'alto tradimento, esaminati nella legislazione, nella giurisprudenza e nella storia,* Torino 1893 (Dal " Digesto "); *Statute of New-York,* titolo I; Lombroso, *Il delitto politico e le rivoluzioni,* Torino 1891, Introd., e si veda tutta la parte seconda.

(2) Lex Gabinia de majestate del 615, 139 av. C.; Porc. Latro, *in Catilinam,* 19; Livio, lib. IX, 39.

(3) Lex Apuleja de majestate minuta, del 654, 103 av. C.; Cicerone, *De orat.,* II, 25, 49, 107; Lex Varia de majestate, del 664, 90 av. C.; Valerio Massimo, lib. VIII, capo 6, n. 4; Asconio, *in Scaur.,* p. 22; *in Cornel.,* p. 73-79; Sigonio, lib. II, 29.

(4) Lex Cornelia de majestate, del 673, 81 av. C.; Cicerone, *Epist. ad div.,* III, 11, 2; Cluent., XXXV, 97; *Digesto,* XLVIII, 4, 1; Sigonio, *De judiciis,* lib. II, cap. 29; Padelletti, *Storia del diritto romano,* p. 466.

(5) Lex Julia de majestate, del 708, 46 av. C.: *Digesto,* XLVIII, 4; *Cod.,* IX, 8 ecc.; Cogliolo, *Fonti del dir. rom.,* II, 619.

maestà acquista una estensione arbitraria, e mentre la libertà non è più garantita in alcun modo, le pene diventano severe e crudeli, come continueranno per secoli (1).

Basterebbero questi esempi a dimostrare gli intimi rapporti del giure penale col costituzionale. Carlo Mittermaier e Giovanni Carmignani scrissero, che la costituzione politica dello Stato concorre a far adottare l'una piuttosto che l'altra forma di procedura; altri soggiunse, che la giustizia penale è stata in ogni tempo strumento e mancipio della costituzione politica, e Luigi Lucchini, assai più giustamente, afferma, che fra la legislazione penale e la costituzione politica de' popoli fu sempre mutua corrispondenza o vicendevole relazione come di causa ed effetto, e lo dimostra con una rapida sintesi. La costituzione sociale dell'India braminica e dell'Egitto si fondava specialmente sulla rigorosa divisione delle caste, ed il diritto penale di quelle antichissime genti era tutto inteso a tener ben salda nella coscienza pubblica siffatta divisione col costante riflesso di una tremenda e compatta teocrazia. Mosè ravvisava nell'unità e nella permanenza del sentimento religioso il cardine e la guarentigia della forza ed unità del sentimento nazionale, donde la singolare severità delle pene contro i reati di religione e la mitezza delle altre. Il concetto giuridico della pena rimane quasi sconosciuto dove l'organismo politico emerge esuberante. La pena pecuniaria in Atene è la sanzione prevalente, le composizioni private costituiscono il diritto comune degli antichi popoli germanici. I giudizi popolari o dei pari, la libera accusa e la libera difesa, la discussione orale, la pubblicità dei giudizi presso gli Ateniesi, i Romani, i Germani, furono la conseguenza del concetto primitivo della giustizia penale e del regime democratico che li governava. Il tribunale degli Eliasti era per i cittadini anche un mezzo di governo; a Roma il popolo lasciava ai giureconsulti il diritto civile, ma serbava a sè il penale, nei comizi. La corruzione giudiziaria a Roma precorre la corruzione politica, e come conseguenza di questa si hanno gli arbitrii dei pretori, le proscrizioni, le delazioni, le accuse prezzolate. La giustizia diventa infine emanazione dell'assolutismo politico, personificata in un uomo, concentrata nelle mani di lui, che procede, istruisce, accusa, giudica. Le istituzioni più o meno democratiche dei barbari invasori, gli sforzi sempre

(1) *Digesto*, Leg. Jul. majest., 48, tit. IV; Pio Baranti, *Dei diritti politici nell'antica Roma*, nella " Riv. penale ", vol. XXVI.

più poderosi ed efficaci della teocrazia cristiana, le vicende politiche dei secoli affaticati da continue fusioni e trasformazioni sociali, trovarono incessante corrispondenza nelle leggi penali dell'epoca, che furono un fedele riverbero di quei contrasti, di quelle confusioni di genti, di idee, di sentimenti, di civiltà. Scompaiono il mallo del conte, simulacro informe di giudizio e con esso la distinzione dei reati privati e pubblici, la pena pecuniaria del guidrigildo e del fredo, la prova delle ordalie, e le altre forme del predominio religioso; la giustizia si amministra dai grandi e dai piccoli signori, con un corteo di pari dell'accusato, riponendo la squisitezza della prova sulla punta della spada. E poichè il sistema non conviene alla dignità sacerdotale, cui non è possibile scendere a sostenere le proprie ragioni in campo chiuso, ne deriva un sistema opposto di procedura, segreto, rigido, conforme ai misteri religiosi. Frattanto la giurisdizione della Chiesa si estende, cresce di autorità, si eleva, per la natura dei reati, pel carattere degli accusati, per i privilegi dell'altare, per le delegazioni dei principi. Il contrasto tra le due procedure apre la via alle grandi monarchie assolute, il quale, dalle istituzioni giudiziarie della Chiesa, trae gli strumenti più efficaci per asservire i popoli, rendendola complice dei proprii abusi, onde farsene puntello a sfruttare la credulità delle masse. Il reato è offesa a Dio ed al principe, alla vendetta divina si associa la vendetta pubblica, crudele e spietata come le passioni che dominavano i governanti. Il metodo inquisitorio faceva perfetto riscontro alla pena, era una dolorosa esigenza degli ordinamenti politici di quei tempi, e giovò a sorreggere istituzioni contrarie ad ogni principio di giustizia e di libertà (1).

Il terribile consiglio dei Dieci ed il misterioso arbitrio dei Tre inquisitori di Stato, i Piombi, i Pozzi, canal Orfano, che tuttodì spaventano il pensiero, furono i fattori più assidui di quella poderosa oligarchia, che tanta influenza esercitò sui destini del mondo. Per questo al Querini, che chiedeva riforme giudiziarie, fu risposto coll'esilio e la Signoria fece confutare dal monaco di Vallombrosa il libro di Beccaria. D'altra parte, l'Inghilterra dimostra come talvolta una procedura inspirata ai principî delle libere istituzioni possa correggere i difetti della legge penale. Alle pene severissime, barbare, sproporzionate ai delitti, rispondenti ai privilegi della chiesa, al regime feudale,

---

(1) *Della dignità politica del diritto penale*, Siena 1878, p. 9-11.

alla monarchia aristocratica, corrispondono il giurì, la pubblicità di tutto il rito giudiziario ed una vigorosa coscienza individuale per cui ogni cittadino conosce il proprio diritto e lo attua fermamente. *Nolumus leges Angliae mutari,* perchè nel secolare equilibrio della legislazione penale colla costituzione politica e sociale riposa la potenza dei loro ordinamenti, la continuità ed il prestigio delle loro istituzioni. Dove invece gli antichi comuni italiani, straziati dalle fazioni e dalle gare famigliari, non seppero o non poterono coordinare, ad istituzioni politiche talvolta meravigliose i loro ordinamenti penali. Onde le proscrizioni, le prepotenze degli audaci e dei malvagi, gli arbitrii giudiziarî, le pene crudeli e strane, le confische, le misteriose procedure, la corruzione dei magistrati, che furono precipue cagioni del disordine, della decadenza e della rovina di quelle repubbliche.

Ma bene avverte Luigi Lucchini che lo stretto ed indissolubile legame tra le discipline politiche e le penali si addimostra specialmente nelle rivoluzioni. Già lo vedemmo a Roma; il cristianesimo, colle massime penitenziali, riabilita il concetto della pena; la cavalleria crea la prova del duello giudiziario. Il primo germe del Parlamento inglese segue alle garanzie strappate a Giovanni senza terra, e dalla rivoluzione dell'ottantanove nascono i codici più importanti, come dopo i moti del 1830 e più dopo le rivoluzioni del 1848, quasi tutti gli Stati di Europa modificano la loro legislazione penale. I più grandi legislatori, quelli che seppero presentire i bisogni dei tempi, volsero la mente alle riforme penali ed evitarono così od indugiarono le rivoluzioni. Quando la reazione imperversa in Europa e la Santa Alleanza si esautora in un estremo tentativo di rimettere le manette all'Europa, ecco in Francia le draconiane teorie del codice imperiale sul tentativo e sulla complicità, e ripristinata la pena della gogna e della morte civile; in Prussia la ruota, la pena di morte a chi offende la dignità del capo dello Stato, la confisca per la moglie che agevola la diserzione del marito, l'esilio per i figli del colpevole di alto tradimento; in Austria il bastone, il carcere duro, la forca per i falsi monetari, la detenzione per gli emigranti; in Piemonte la morte per l'ebreo che bestemmia, la ruota e la confisca per i delitti di lesa maestà. E con tutto questo, istruttorie misteriose, pubblico ministero onnipotente, in Svizzera la tortura, in Austria e in Italia le corti marziali, e do-

vunque magistrati eccezionali, offese alla libertà, catene al pensiero (1).

I codici dei liberi Stati moderni guarentiscono la libertà, graduano le pene, sanciscono l'eguaglianza e, solo timidamente, nel contrasto vivace della dottrina, parlano di reati politici, esclusi ad ogni modo dall'estradizione. Coll'unità politica ecco proseguirsi con mirabile accanimento e ad onta di gravi difficoltà, come in Italia, l'unità della legislazione penale, bandirsi tutti i giudizi eccezionali, guarentirsi studiosamente l'indipendenza della magistratura dal potere. E come lo Statuto costituzionale è sorgente e guarentigia di libertà, il diritto penale se ne fa supremo presidio. Ciascuna libertà, del pensiero, della coscienza, del lavoro, del commercio, della stampa, dell'associazione, è definita dalla legge dello Stato costituzionale secondo la sua essenza naturale ed il suo svolgimento storico, ma il diritto penale ne segna il grado e la misura. La libertà politica ha sopratutto bisogno della giustizia, ed entrambe sono condizioni indispensabili d'un retto ordinamento sociale. Infine può dirsi che l'inesatta definizione o classificazione dei delitti, l'esuberante o difettoso apprezzamento delle circostanze che li costituiscono o li accompagnano, l'applicazione di pene contrarie ai destini od alla dignità dell'uomo, la loro falsa od equivoca commisurazione, l'isolamento dell'azione penale e dell'istruttoria giurisdizionale, l'improvvida scelta dei magistrati, la loro eccessiva o limitata discrezione nella condotta del rito e tanti altri vizi generali del diritto e del processo, nello stesso tempo che sono perniciosi per la pubblica moralità, pervertiscono i cittadini, confondono le nozioni del giusto e dell'onesto, sono anche contrari al buon governo di uno Stato, offendono la libertà, traggono a rovina il corpo sociale. Quindi le leggi dei sospetti, le ammonizioni, la pena di morte, il segreto dell'istruzione, l'abuso del carcere preventivo, l'incuria del sistema penitenziario e tanti altri difetti delle leggi penali sono incompatibili e non possono a lungo durare col governo libero (2). E come le istituzioni politiche si riflettono nell'ordinamento delle pene e dei giudizî, così questo ha una azione diretta e costante sulla moralità dei costumi, sulla diffusione dei principî giuridici, sulla partecipazione dei cittadini alle funzioni politiche dello Stato (3).

---

(1) Lucchini L., op. cit., p. 15. (2) Lucchini L., op. cit., p. 25.
(3) Lucchini L., *La giustizia penale nella democrazia*, Bologna 1888.

§ 7. — *Il diritto costituzionale ed il diritto privato.*

Numerose, continue, talvolta esagerate, più spesso disconosciute sono le relazioni del diritto pubblico costituzionale col diritto privato. Basterebbe avvertire le numerose relazioni tra le istituzioni politiche e l'ordinamento della famiglia e della proprietà, o ricordare come la volontà del cittadino si arresta e la sua libertà si limita davanti all'interesse pubblico, come negli impedimenti matrimoniali, nel divieto posto alla libertà personale, nella legittima e somiglianti.

Le leggi che regolano l'ordinamento della famiglia, avvertiva E. De Parieu, hanno una considerevole importanza per l'ordinamento stesso dello Stato. Per quanto le idee moderne garantiscano la libertà di coscienza, la legislazione della famiglia costituisce un vincolo incontestabile tra il governo dello Stato e le idee fondamentali della morale religiosa (1). Lo sviluppo della famiglia moderna pose i limiti più decisi all'azione dello Stato, temperò i suoi poteri sull'educazione, e fortificando il principio della proprietà individuale distrusse insieme le antiche idee di appropriazione autocratica e di comunanza democratica, pur senza che alcun Governo mettesse in atto le esagerazioni di Guglielmo di Humboldt, che avrebbe voluto sottrarre allo Stato anche tutto ciò che riguarda il matrimonio e l'educazione della gioventù (2). D'altra parte non è dubbio che dovunque il dispotismo domestico ha trovato nella poligamia e nella schiavitù la sua espressione suprema, il dispotismo politico pesa immoto sulla società, incapace a limitare in qualsiasi guisa il potere assoluto di un solo.

" La vita del domestico focolare, avverte ancora E. De Parieu, è in cotal modo la scuola primaria di tutta l'esistenza. Come mai l'ordinamento della famiglia non avrebbe affinità con quello della società politica? Come la sua costituzione ed il suo governo non avrebbero relazione col Governo dello Stato, e lo spirito che l'anima non avrebbe una influenza su quello dello Stato medesimo? La famiglia, più ancora del Comune,

---

(1) *Principii di scienza politica*, cap. VI, nella " Biblioteca di scienze politiche ", vol. II.

(2) *Saggio sui limiti dell'azione dello Stato*, cap. VIII. Lo Stato e le leggi civili, nella " Bibl. di scienze politiche ", serie I, vol. VIII.

può dirsi la scuola primaria dell'autorità e della libertà... Il potere del padre, se non è, come parve a taluni scrittori, il modello assoluto di un potere politico, non presenta esso tuttavia i caratteri d'ogni potere, la superiorità originaria, la influenza dell'abitudine, la facoltà di agire vigorosamente sugli esseri soggetti, la possibilità della pena e della ricompensa, e persino occasione d'abusi, d'oppressioni, d'interessate influenze?„ E lo stesso autore segnala numerosi fatti, i quali comprovano gli effetti di cotesto vincolo. Il sistema irlandese primitivo per cui i beni andavano a profitto del *clan* o della famiglia collettiva, anzichè dei dipendenti, venne dimostrato da Erminio Hegewisch, da Erberto Spencer e da altri scrittori, estremamente dannoso all' espansione sociale ed allo sviluppo del paese. L'indebolito vincolo matrimoniale e l'estrema facilità dei divorzii corrispondevano in Polonia all'anarchia che condusse a rovina lo Stato. Quando Giulio Simon deplora che le assemblee repubblicane della Francia abbiano diminuito la podestà patria e maritale, egli cita a torto i Romani, e non si avvede come sarebbe incompatibile colle istituzioni moderne una legislazione aristocratica al pari di quella, che trovava la sua sanzione nel diritto assoluto sulla persona e nell'onnipotenza testamentaria, delle XII Tavole. L'autorità paterna può durare intatta nelle leggi, ma lo sviluppo dell'educazione, la maggior mobilità della moderna famiglia, le idee di libertà e di eguaglianza che prevalgono nella costituzione dello Stato, influiscono anche sulla famiglia, mutando per lo meno non pochi obblighi legali in quei rispettosi doveri che trovano il loro fondamento nelle leggi eterne della natura. La perpetuità del l'autorità paterna, sarebbe in qualsiasi società segno di servitù, perchè chi non ha l'idea della giusta libertà nella famiglia, non avrà giammai la nozione della libertà necessaria nella vita pubblica.

Meno intimo sembrami tuttavia il legame tra le istituzioni politiche e le civili per ciò che riguarda la libertà di testare e la legittima. La libertà assoluta di testare è piuttosto conseguenza di un principio aristocratico, per quanto Federico Le Play ed altri abbiano tentato di riabilitarla nella moderna democrazia, e Rodolfo Gneist abbia potuto ravvisarvi talvolta un mezzo di reazione contro l'aristocrazia (1). Imperocchè tal

(1) Le Play, *L'organisation de la famille;* Gneist, *Le système représ. en Angleterre,* nei " Saggi sul principio costituzionale „ pubblicati dal B. di Haxthausen,

libertà va per lo più unita al diritto di primogenitura; l'onnipotenza testamentaria è in cotal maniera il mezzo di garantire ed assicurare in certi casi il risultato della trasmissione integrale dei beni che il diritto di primogenitura favorisce. Il primogenito può essere incapace od indegno, e perciò il padre deve aver facoltà di disporre degli immobili, cioè dei beni che maggiormente contribuiscono all'influenza sociale e politica, come nel sistema della legge inglese, affinchè una scelta intelligente assicuri la trasmissione integrale della famiglia, del potere, del nome. Lo scopo che le leggi inglesi hanno voluto raggiungere è di assicurare una certa stabilità alla società, la quale è tanto necessaria, che l'istituto britannico dei *settlements* provvederebbe a mantenerla se anche fosse abolito il diritto di primogenitura, come agli Stati Uniti ed altrove si è dovuto ricorrere all'*homestead* e ad altri spedienti, i quali impedissero una completa dispersione delle sostanze famigliari (1).

La tendenza di limitare strettamente il potere di testare del padre di famiglia non ha solo lo scopo di distruggere ciò che Mirabeau chiamava " il dispotismo testamentario ", ma altresì di limitare una influenza che ha la sua ripercussione sulla vita politica. I padri sono dovunque, non fosse altro a cagione dell'età, più rispettosi delle tradizioni del passato, meno novatori e meno portati al mutamento delle costumanze acquisite

---

Lipsia 1865. — A proposito del secolo dei Tudor e del loro desiderio di formare nuove famiglie nobili, egli scrive: " Tale fu altresì lo scopo di queste misure, che vietano la cessione di piccole masserie agricole, e del favore col quale la legge considera il frazionamento della proprietà e la libera facoltà di testare ".

(1) Una breve spiegazione del sistema dei *settlements* e dei *trustees* è data nell'opera di E. de Parieu, tradotta nella " Biblioteca di scienze politiche ", vol. II, pag. 207, 208. — *I settlements* sono sostituzioni, che si possono fare in capo a persone viventi e per 21 anni oltre la loro morte. Quando un *settlement* è presso al termine, colui in capo al quale è fatto, in occasione di matrimonio o per testamento, lo rinnova, e si nominano due *trustees* o custodi, il cui consenso è necessario per tutti gli atti relativi alla proprietà, ed esige in ogni caso l'approvazione della Corte della Cancelleria. È un istituto che limita il diritto di proprietà, ma previene la dissipazione, protegge i diritti delle future generazioni, e preserva la proprietà stessa, imperocchè i creditori possono sequestrare solo i redditi. Il sistema è il fondamento di una autorità aristocratica, un temperamento potente a qualsiasi eccesso delle libertà politiche.

Gli Stati Uniti adottarono l'*homestead*, cioè una esenzione legale, per effetto della quale qualunque cittadino può sottrarre la propria casa ed il terreno su cui è fabbricata, talora anche tutto ciò che essa contiene ed è necessario al sostentamento della famiglia, a qualsiasi vendita forzata in esecuzione di giudizi pronunciati contro di lui. Se ne parla più innanzi, trattando del metodo.

dei figliuoli; di guisa che l'aumento del loro potere accresce l'influenza dello spirito di conservazione, come la sua diminuzione agevola l'influenza delle nuove idee, e la mobilità delle istituzioni politiche e sociali. Nessuno ha espresso queste idee meglio d'Alessio Di Tocqueville, là dove scrisse, che " le leggi di successione appartengono all'ordinamento civile, ma dovrebbero esser messe in testa a tutto l'ordinamento politico, perchè influiscono decisamente sulle condizioni sociali dei popoli di cui le leggi politiche dànno l'espressione. Hanno per giunta una azione sicura ed uniforme sulla società, afferrano in cotal modo le generazioni prima della loro nascita, armano l'uomo di un potere quasi divino sui proprî simili ". Presso quei popoli che fondano le leggi di successione sul diritto di primogenitura, i dominî territoriali passano per lo più di una in altra generazione senza dividersi. La famiglia rappresenta la terra, la terra rappresenta la famiglia, perpetua il suo nome, la sua origine, la sua potenza, le sue virtù, è testimonianza imperitura del passato, pegno prezioso della vita avvenire. Quando la legge sulle successioni stabilisce l'uguale riparto, distrugge l'intimo legame che esisteva tra lo spirito di famiglia e la conservazione della terra, e questa cessa di rappresentare la famiglia, perchè, continuando a dividersi, finisce collo sparire del tutto ".

L'analogia tra le idee che reggono la famiglia e quelle che governano lo Stato è dimostrata dunque da tutta la storia, per quanto torna difficile a determinarsi. Nella maggior parte dei casi riesce impossibile il dire se l'ordinamento politico reagisca sul civile od avvenga il contrario, e trattasi probabilmente di una azione vicendevole. L'osservatore più sagace, lo notava anche Ippolito Taine, non è in grado di decidere se nell'ultimo secolo della storia francese il pensiero di riformare il potere assoluto del principe prevalesse su quello di attenuare il dispotismo paterno, ovvero se avvenisse il contrario. Le due riforme ebbero intime relazioni, e sarebbe agevole, nella plejade dei riformatori dell'epoca, trovare illustri uomini, i quali, nelle sofferenze e nelle oppressioni domestiche, accendevano la fiaccola che metteva l'incendio alla vecchia carcassa delle istituzioni politiche.

Parlando del diritto pubblico e del privato, per determinarne i criterî distintivi, noi abbiamo veduto come il diritto civile debba costantemente subordinarsi alle superiori esigenze del diritto costituzionale. " La volontà privata del cittadino,

notava Luigi Palma[1], ha una larga cerchia di libera azione sulla formazione e nel governo della famiglia, nei contratti, anche nelle successioni, ma quando lo Stato considera una norma, una forma, una relazione come di ordine pubblico, ivi il privato non ha più libertà. Questo ha luogo, per esempio, negli impedimenti matrimoniali, nell'istituzione della legittima, nel divieto del divorzio. I contratti legalmente formati, se hanno forza di legge per coloro che li hanno fatti, possono essere revocati per mutuo consenso e per cause autorizzate dalla legge; insomma valgono come legge fra i contraenti, purchè non si incontri un'altra disposizione di legge che valga come diritto pubblico, per esempio, ed è per verità il massimo, la libertà personale o l'uguaglianza innanzi alla legge cui non si può rinunciare „. Non vuolsi trascurare altresì la considerazione, che il diritto costituzionale non solo determina le guarentigie della libertà, ma altresì le condizioni della legge, di modo che tutto il diritto e più specialmente il civile deve necessariamente ad esso subordinarsi.

Taluni scrittori caddero però in evidenti esagerazioni, da cui non si sottraggono nè Guglielmo D'Humboldt, nè Esquirou DeParieu, nè lo stesso Gaspare Bluntschi, non tenendo conto di altre cagioni che possono influire sugli istituti civili, per modo da temperare e fino ad un certo punto anche contrastare l'influenza degli istituti politici. Sulla qualità dell'autorità paterna, per esempio, ha una grande influenza la razza, se è più dura fra le razze energiche, vigorose, dove la violenza ha maggior azione, mentre è più mite tra le razze fiacche e decadenti[2]. La libertà di testare può esser determinata, più che dalle ragioni politiche, da considerazioni economiche, alle quali si deve principalmente se vige del pari nell'aristocratica Gran Bretagna e nella democrazia americana. Il divorzio, più che colle istituzioni politiche, trovasi in relazione colle condizioni storiche di un popolo e colle idee religiose in esso prevalenti, se noi lo vediamo ammesso nelle legislazioni tedesche, costituzionalmente meno perfette dell'italiana, che non lo accolse per un riguardo al sentimento

---

(1) *Diritto costituzionale*, vol. I, p. 56-57.

(2) Saredo, *Diritto costituzionale*, II, Lezione XXV: Dei principî direttivi della legislazione civile negli Stati liberi: " La legislazione civile dei popoli liberi si fonda essenzialmente sulla giustizia e sulla eguaglianza giuridica dei cittadini; quel codice che contiene un solo privilegio o una sola proscrizione, non sarà mai il codice di un popolo libero „.

religioso prevalente nel paese, non già pel dubbio che lo Stato, come ha sottratto alla Chiesa tutta l'istituzione matrimoniale, non potesse anche determinarne le condizioni ed ammettere eccezioni più o meno numerose al principio dell'indissolubilità. Al che, come il Belgio dimostra, neppure le sole considerazioni religiose sarebbero ostacolo sufficiente ed abbastanza decisivo.

§ 8. — *Il diritto costituzionale e la morale.*

Giova passare ora ad un secondo ordine di relazioni del diritto costituzionale, considerato specialmente nel suo elemento politico, con scienze ed istituti nei quali predomina il carattere morale ed economico, anzichè il giuridico, e quindi studiare quali attinenze esso abbia colla morale, coll'economia politica, colla civiltà.

Le relazioni del diritto costituzionale colla morale sono sovratutto notevoli nel suo svolgimento ed in quanto si consideri in questo prevalente o comunque importante l'elemento politico. Si risolve sovratutto nelle relazioni tra la politica e la morale, le quali sono tanto più intime, quanto più libera è la forma del Governo. Che se può affermarsi, quasi sommo principio, che gli istituti politici possono essere indifferenti ma giammai contrarî alla morale, dobbiamo del pari constatare, che nei rapporti tra gli istituti politici e la morale vi è molto di relativo, e basterebbero a provarlo il diverso concetto in cui furono tenuti il regicidio e l'assassinio politico, il trattamento usato nei secoli agli stranieri, o, per addurre un esempio ancora più evidente, i diversi giudizî dati, non solo dai contemporanei, ma dalla storia sulla corruzione adoperata come mezzo di Governo.

La politica è scienza che ha principî e leggi sue proprie e si occupa di un ordine particolare di fatti, che non può essere confuso con alcun altro, ma male si concepirebbe separata dalla morale. Gli antichi pubblicisti non hanno mai messa in dubbio questa alleanza; i più grandi scrittori politici, Platone, Aristotele, Cicerone, furono anzi autorevoli maestri di morale. Pure si possono segnalare, nello svolgimento del pensiero umano, due diverse dottrine, quella che separa assolutamente la politica dalla morale, e viene ingiustamente attribuita a Machiavelli, e la dottrina platonica che le confonde. Qualunque relazione

abbiano colle idee e cogli scritti dei due grandi pensatori, certo è che la prima si chiama machiavellismo, platonismo le seconda.

L'uomo di Stato, affermano i machiavellisti, non deve badare ai mezzi, quando possono condurlo a procurare al suo paese potenza e benessere. Chi uccide un uomo è punito da tutti i codici delle genti civili, e nondimeno si mandano a morte centinaia di migliaia di uomini in ogni guerra. Gli eserciti europei, sempre pronti allo sterminio, sono mille volte più numerosi dei ministri dei culti, che in nome della morale predicano tutti gli uomini fratelli e tenuti ad amarsi l'un l'altro (1). Così la menzogna parve a lungo arte lecita ai Re di Francia (2) ed era universale tra gli uomini di Stato del tempo d'Elisabetta (3), come lo è oggi in Turchia ed in Egitto, dove un uomo di Stato può attribuire tuttodì il proprio insuccesso alla sua incapacità di mentire (4). La verità, la sincerità, la magnanimità, sono virtù sempre ammirabili nel privato cittadino, ma si reputano talvolta fatali a coloro che non a se medesimi, bensì devono provvedere al destino dei popoli. " Supponete per un istante, dicono i fautori dell'assoluta separazione, la chimera platonica di una repubblica o d'un principe perfettamente virtuoso, e correrete contro l'impossibile. Desiderabile è certo, che tutti gli uomini siano buoni; ma come in fatto nol sono, chi voglia esser buono tra cattivi, è sicuro d'esserne vittima. Chi non inganna è ingannato, chi non adopera violenza deve subirla. Guardate i più grandi uomini, Alessandro che si spaccia per Giove, Romolo che uccide il fratello, Cesare che passa il Rubicone, Augusto che fa mostra di abdicare all'impero per goderlo più sicuramente; e fra i moderni, Filippo il Bello, Ferdinando il Cattolico, Luigi XI, i Borgia, i Medici, Enrico IV, per cui " Parigi val bene una messa "; e tanti altri, che non rifuggirono da alcun mezzo e applicarono l'*omnia licent*, non escluso il *serviliter, pro dominatione*. E come i principi, le repubbliche. Qual principe della storia usò più insigne malafede dei Romani? quale tiranno fu più sospettoso, più crudele, più terribile della Repubblica di Venezia? quale conquistatore si

---

(1) Il contrasto è messo in rilievo specialmente da H. Spencer, *La morale des peuples*, cap. I.

(2) Michelet, *Histoire de France*, I, 341.

(3) Nella " Fortnightly Rewiew ", nov. 1866, p. 644.

(4) St. John, citato da Spencer, *La morale des peuples*, p. 166.

mostrò meno scrupoloso nella scelta dei mezzi, di quello sia, anche a' dì nostri, il popolo inglese? Chi legge la storia coi criterî della morale, sentirà ribellarsi dentro tutte le più nobili facoltà dell'animo, e molte cose non potrà spiegare, mentre tutto comprende e giustifica chi ricorre alla ragione di Stato [1] „.

Ma a queste massime, che si riassumono nel *salus reipublicae suprema lex esto* [2], sorgente e scusa di tutte sorta di arbitrî, si oppone, almeno come temperamento, il *fiat justitia et pereat mundus*, cercando nella loro conciliazione le norme della politica, insieme alla condanna di tutte le iniquità della storia. Coloro i quali vorrebbero giustificare a' dì nostri i linciaggi popolari, gli errori della Comune, le stragi anarchiche che si vanno moltiplicando con paurosa frequenza, devono del pari riconoscere legittimi la notte di San Bartolomeo, gli eccidî di Valtellina, tutti gli orrori dell'Inquisizione, ed altri eccidii, che in luogo di un pazzo ideale di distruzione selvaggia si proponevano almeno il mantenimento dell'unità della fede, per cui alla misura del successo più d'uno potrebbe reputarle anzi insufficienti [3].

Ma errore non meno grave, e nelle sue conseguenze più prontamente dannoso ai popoli, come constateremo anche meglio parlando del metodo, è quello di subordinare assolutamente la politica alla morale, specie se noi vogliamo seguire le nobili idealità di quel platonismo chimerico, che si consuma nella contemplazione di uno Stato impossibile, confonde la politica colla pedagogia, crede all'onnipotenza ed all'infallibilità della scienza. Lo Stato ha l'ufficio di promuovere la virtù, essa è il fine suo, senza di essa perisce. Ma quando tale ufficio si intenda alla lettera, lo Stato deve dirigere ciascuna azione del cittadino, presiedere a tutta la sua vita, regolarne persino il pensiero. La nascita, i giuochi del fanciullo, le amicizie, i canti della poesia, le dottrine filosofiche e sociali, la mensa, il talamo, tutto deve essere regolato dalle leggi e vigilato dalle autorità, scomparendo qualsiasi iniziativa e qualsiasi individuale responsabilità. D'altronde, cotesta dottrina ricade nella precedente, imperocchè ponendo allo Stato un altissimo

---

(1) Janet P., *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 2ª ed., Paris 1872, vol. I, Introd.

(2) Cicerone, *De legibus*, III, 3.

(3) Nandè, *Coups d'État*.

fine, lo costringe a servirsi di qualsiasi mezzo per tradurlo in atto, ed i mezzi vanno dalle leggi sulle quali domina l'austera figura di Catone il censore al fanatismo ipocrita, che tutto ardisce, come nello Stato fondato dai Gesuiti nel Paraguay. Platone, obbedendo al genio della Grecia, aveva mutati i bramini in filosofi; il cristianesimo predicò le virtù religiose, la preminenza del potere spirituale, ed ecco Calvino promuovere a Ginevra il più rigido dispotismo, ecco il papato che vorrebbe estendere a tutta l'Europa la dominazione teocratica.

Paolo Janet, che se n'è occupato più diffusamente e dottamente, riconosce che tra le esagerazioni delle due scuole il punto giusto e preciso delle relazioni tra la politica e la morale è molto difficile a determinare. Pure egli afferma che queste relazioni sono necessarie perchè lo Stato non regge senza la morale, e perchè la filosofia morale soltanto ci può far conoscere il fine vero della filosofia politica.

Lo Stato non è uno " strumento di virtù ", ma chi oserebbe sopprimere l'integrità nei magistrati, l'onestà negli amministratori, il coraggio, l'equità, la fede, l'amore della patria in tutti i cittadini? Il potere assoluto non può esser buono appunto perchè sarebbero necessarie a chi regge lo Stato qualità sovrumane. E qualsiasi costituzione si possa immaginare, per coordinare ed avvincere con reciproci controlli i poteri pubblici, avrà sempre maglie per le quali passeranno gli inganni, i tradimenti, gli abusi, se gli uomini ed i costumi loro non suppliranno alle leggi. Preziose sono le guarentigie legali della libertà, autorevoli le conclusioni della scienza, grande la podestà delle leggi. Ma se coloro che governano lo Stato, od hanno una qualsiasi influenza sui proprii concittadini, non possono talvolta far appello ai loro sentimenti morali, se nel paese mancano le virtù che assurgono alle più generose abnegazioni e al sacrifizio, sopraggiunge per qualunque Stato un'ora triste e fatale, nella quale può dirsi perduto.

Montesquieu, come tra noi Cesare Balbo, Giuseppe Mazzini e Camillo Cavour, per citar solo questi tre sommi, ha ben compreso questa forza morale quando scrisse che, senza virtù i popoli possono essere governati soltanto dal timore, e cadono di necessità nel dispotismo. Senza buone qualità morali un popolo non può conservare le sue libertà; tra le mani d'una gente corrotta queste si mutano necessariamente in licenza, la stampa minaccia ed offende quotidianamente l'onore dei cittadini, le riunioni loro turbano l'ordine pubblico, sino a che

il maggior numero, coll'azione e più coll'indifferenza conduce lo Stato " ad una tranquilla servitù „, lo vende o lo abbandona a un padrone indigeno o straniero. " Io non dirò, conclude Paolo Janet, che sia una costante relazione tra virtù e libertà; troppi elementi vi sono nelle cose politiche perchè sia lecito porre siffatta legge; ma con l'autorità di tutti i pubblicisti, coll'esperienza di tutta la storia, si può affermare che la corruzione conduce a servitù, ed il dispotismo è necessario strumento di corruzione [1] „.

Già dissi che la politica deve muoversi e svolgersi sopra una base pratica e trattando del metodo noi vedremo il pericolo degli ideali, tanto maggiore quanto più semplici e lusinghieri. Ma dobbiamo d'altra parte riconoscere, che vi è un continuo progresso morale, e questo progresso esercita una influenza sulle idee politiche. Greci e Romani credevano tutto lecito contro il nemico dichiarato: *adversus hostem aeterna auctoritas;* uccidevano il vinto disarmato, vendevano schiavi i prigionieri, saccheggiavano le città, bruciavano i villaggi. Un generale che si conducesse oggi come i più magnanimi dell'" antichità classica „ sarebbe reputato pazzo o brigante. Non si può credere che i re assiri volessero tramandare il disonore nei secoli, quando, nelle loro iscrizioni, Salmanazar II scriveva " ho tinte le montagne di sangue nemico come la lana „, Assur-natsir-pal " ho scuoiati i ribelli e colla loro pelle coperta una piramide „, Sardanapalo " ho strappate le lingue, spezzate le membra dei vinti e le ho gittate in pasto agli avoltoi, alle aquile, ai cani, agli orsi „. Simili a questi sono i vanti di molti popoli antichi, di tutti i selvaggi, quando non v'aggiungono le stragi degli innocenti, le ecatombe religiose, il cannibalismo.

Nel medio evo la violenza era dovunque; i re assassinavano le regine od erano uccisi dai figli; Carlomagno fa decapitare in un giorno 4000 Sassoni. L'eresia e l'incredulità legittimano la più efferata barbarie, ed i Papi ripetono, che nessuna promessa o trattato può vincolare il cristiano all'infedele. Il figlio prediletto della Genesi è Giacobbe, che profitta dell'avidità del fratello per carpirgli il diritto di primogenitura, che ruba gli idoli del padre, provoca fittiziamente la nascita degli agnelli maculati che gli dovevano appartenere. L'eroe preferito di Omero, colui al quale egli dedica tutto un poema è Ὀδυσσεὺς πολιμίτις, Ulisse fecondo di furberie, che ricorre al coraggio solo quando

(1) Op. cit., Introd., p. XXI.

ha esaurite tutte le arti dell'astuzia; per questo è caro a Minerva, e si comprende che il mondo omerico fosse pieno di astuzie e di malizie se si ingannavano tra loro gli Dei dell'Olimpo [1]. Il medio evo può esser considerato come l'êra classica della menzogna; i più sacri e solenni giuramenti erano violati appena prestati, e i principi della Chiesa, Francesco Ximenes de Cisneros, Nicola di Granvella, Armando duca Di Richelieu, Giulio Mazzarino continuano, anche nell'età moderna, ad essere maestri d'una politica di frodi e di inganni. Molti viaggiatori hanno dimostrato che la prevalenza della verità o della menzogna hanno una connessione col Governo libero o dispotico. David Livingstone, vedendo come in tutta l'Africa gli schiavi mentono sempre e dovunque, anche dove popoli liberi, come gli Ottentotti, sono assai veritieri, è tratto a considerare la menzogna, come "il refrigerio dei deboli e degli oppressi" [2]. Ed infatti tra le genti europee il popolo russo, soggetto al potere assoluto, è quello che più manca di sincerità. Oggi non sarebbe possibile in Francia la politica di perfidie e di menzogne seguìta per secoli dai Re falsi monetari [3], allo stesso modo che se noi paragoniamo da un lato l'universale ed odiosa perfidia di cui gli uomini di Stato di tutti i partiti si rendevano complici sotto il Regno di Elisabetta e la veracità degli uomini di Stato inglesi contemporanei, noi troviamo nel paragone una prova di più nella connessione esistente tra la falsità delle epoche di tirannide e la veracità determinata dai progressi della libertà [4]. La corruzione politica era ancora tanto abituale e diffusa nel Parlamento inglese del secolo passato, che un ministro poteva assicurarsi la maggioranza solo a prezzo di favori infiniti od a suon di sterline. Le ambiguità, gli equivoci, gli inganni erano siffattamente consustanziati colla diplomazia, che l'uomo onesto

---

(1) Mahaffy, *Social Life in Greece*, London 1874, p. 27, 150, il che non avvertirono abbastanza nè Gladstone, *Juventus mundi*, nè molti altri.

(2) *Expedition to the Zambesi*, p. 307.

(3) Michelet, *Histoire de France*, I, 341. — Maxime Du Camp esagera un po' quando ravvisa nella descrizione di La Bruyère anche l'uomo politico dei nostri giorni: "Un homme qui sait la cour est maître de son geste, de ses yeux et de son visage; il est profond, impénétrable; il dissimule les mauvais offices, sourit à ses ennemis, contraint son humeur, déguise ses passions, dément son cœur, parle, agit contre ses sentiments. Tout ce grand raffinement n'est qu'un vice que l'on appelle fausseté, quelquefois aussi inutile au courtisan pour sa fortune, que la franchise, la sincérité et la vertu" (*Le crépuscule*, Paris 1893, p. 251).

(4) *La morale des différents peuples*, p. 166, 167; "Fortnightly Rewiew", nov. 1866, p. 644.

doveva mettere la maschera e Talleyrand poteva ancora definire la politica come " l'arte delle complicazioni ".

Talvolta la corruzione politica muta forma e colore secondo i tempi. Oggi abbondano i cortigiani del popolo più che una volta quelli del monarca. Chi ignora quante bassezze, quante viltà, quante vergogne si commettono nel periodo delle elezioni politiche in tutti i paesi? Non parlo delle promesse che il candidato sa di non poter tenere, delle lusinghe vane, dei giudizii contradditorii. Si comprano elettori dando loro un ricordo utile, un ombrello, un orologio, e persino a denaro contante, sul mercato. In qualche collegio si mandano in giro carri di capretti da distribuire tra gli elettori, un vitello che si ripartono, qualche botte di vino che viene consumato durante lo scrutinio; altrove si disimpegnano le masserizie degli elettori minuti al Monte di pietà. Candidati che non hanno mai messo piede in un'osteria, le percorrono tutte; aristocratici che farebbero pigliare la gente a fucilate vanno a casa dell'operaio, del contadino, del nonzolo, si interessano d'ogni affare della famiglia, tengono a battesimo il figliuolo, siedono alla loro mensa. Promettono appoggio al governo per averlo favorevole od almeno neutrale, col proposito deliberato di dargli voto contrario appena riescano a superare la prova dell'urna. Si potrebbe scrivere uno dei libri più curiosi " il manuale del perfetto candidato ", con un computo delle spese ed un dizionario delle frasi più indispensabili al successo: ogni paese avrebbe le sue varietà, gli Stati Uniti come la Francia, l'Inghilterra come l'Italia. Anzi in ciascun paese vi è una morale diversa da regione a regione. La corruzione elettorale è assai variamente apprezzata; in Italia vi sono provincie dove non si esita a falsificare le liste elettorali, a gittar nell'urna, ad onta di tutte le precauzioni e le minaccie della legge, centinaia di schede preparate, a falsificare col verbale tutto il risultato dell'elezione, mentre in altre non si lascierebbe votare un elettore per un altro, ed i più intimi amici del candidato non gli aggiungerebbero un voto, se questo ne dovesse salvare l'elezione. Ma l'impero della legge e l'elevazione del senso morale esercitano una salutare reazione, e già appaiono temperati gli stessi inconvenienti inevitabilmente connessi all'allargamento del suffragio.

Un altro e forse il maggiore esempio del mutamento delle idee morali nelle loro relazioni colla politica ci viene dato dalla storia del regicidio, delle pene e del biasimo pubblico

da cui fu colpito. L'assassinio è sempre un odioso misfatto, e la coscienza pubblica ricusa di assolverlo anche quando ricorre alla ragione di Stato. Invano Gregorio XIV proclama un giubileo, e Saverio De Maistre dichiara, che senza la Sainte-Barthélemy non si sarebbe mantenuta l'unità della Francia; invano si giustificano gli eccidii del 1793 in nome della salvezza della patria: l'assassinio è sempre odioso. Ma quanti uomini miti, serii, onesti, approvano Bruto e scusano gli uccisori di Paolo I, quanti hanno ripetuti i canti di lode innalzati a Giuditta od a Carlotta Corday? Gli Ateniesi glorificarono l'eccidio d'Armodio e di Aristogitone; Schiller ha immortalato nei secoli Guglielmo Tell, molti onorano Guglielmo Oberdank, mentre è pressochè unanime la riprovazione per Francesco Ravaillac, per Giovanni Wilkes Booth, per Passanante; e gli Inglesi reputano follia, come dire impossibile, un attentato contro la loro regina. Il fatto politico rimane lo stesso, mentre muta il suo apprezzamento morale.

Così vennero scemando la soggezione con cui i sudditi dovevano rivolgersi ai loro sovrani e quelle umiliazioni che ricordavano le monarchie orientali. Gli ambasciatori delle potenze cristiane erano tenuti nel medio evo a prosternarsi davanti al Sultano, ed ancora in tempi moderni davanti all'Imperatore della Cina e ad altri sovrani dell'Asia. Ripugna il pensare alla bassa e vile cortigianeria ond'erano circondati Luigi XIV ed i monarchi dell'epoca, ed io non seppi nascondere la mia sorpresa a Don Luigi di Portogallo, vedendo i ministri inchinarsi a baciargli la mano.

Le relazioni tra la morale e la politica che potremmo illustrare con infiniti esempi, perchè preoccupano i migliori scrittori politici e traggono lume da tutte le pagine della storia, sono dunque progressive, conducono passo passo ad una morale sempre più elevata, ad una politica sempre più onesta. Qualunque sia la dottrina filosofica e politica alla cui stregua noi consideriamo il concetto di costituzione, siamo tratti ugualmente ad affermare la possibilità di un continuo ed illimitato perfezionamento morale e sociale. E. Spencer, che non trascura mai di premunirsi " contro una aspirazione troppo ardente verso l'ideale ", e riprova " qualsiasi sforzo violento per strappare la società umana al suo crogiuolo ereditario ", non ricusa di presagire una umanità così bene adatta ad una vita sociale armonica, che il compimento piacevole e spontaneo di tutte le necessità si effettuerà senza che alcuno rechi il più lieve pregiudizio

altrui[1]. Paolo Janet conclude a sua volta, che obbietto supremo del Governo è di preparare insensibilmente gli uomini a quel perfetto stato sociale, in cui le leggi ed il Governo medesimo diventeranno inutili. " V'è una città ideale, dove ciascuno è perfettamente libero, seguendo sempre l'unica legge della ragione, dove tutti gli uomini sono eguali, cioè dotati della medesima perfezione morale, ugualmente ragionevoli e liberi; dove tutti sono veramente fratelli, cioè uniti dai medesimi sentimenti d'amicizia, senza alcun contrasto di diritti o di interessi... Cotesta città ideale è un sogno quaggiù, non può esistere nelle condizioni della vita presente e la politica non deve inebbriarsi di cotesto ideale, perdendo il senso delle reali necessità. Ma non può dimenticarlo; il vero uomo politico è un filosofo, che sa il regno della filosofia non essere cosa mortale, e bisogna saper trattare gli uomini come sono, per condurli a diventare ciò che devono essere [2] ". G. Bluntschli, dopo aver constatati gli errori ed i danni della politica *realista* e della politica *idealista*, aggiunge " Una sana politica deve unire il reale e l'ideale; l'una è la base, l'altra la fiaccola, la prima può dare i mezzi, la seconda lo scopo " [3]. Come Michelangelo Buonarotti e Raffaello Sanzio nell'arte, come Dante Alighieri e Guglielmo Shakespeare nella poesia, come Guglielmo Pitt, Roberto Peel, Guglielmo Gladstone, Camillo di Cavour e Ottone di Bismarck nella politica, è necessario proseguire un alto ideale, procedendo sempre tra le positive realtà, confidando nel progresso naturale delle idee buone, delle istituzioni libere, nella forza intrinseca della giustizia e della libertà.

Gli intenti della politica possono essere moralmente indifferenti, giammai immorali. Numerose leggi, molti atti degli uomini di Stato nulla hanno a che fare col sentimento morale, ma coloro che li compiono sono uomini, e come tali vanno giudicati dalla pubblica opinione, che diventa ognor più veracemente lo specchio della coscienza pubblica. La liberazione di un popolo dalla servitù, il rispetto dei trattati, il progresso della civiltà, la virile educazione dei cittadini, sono doveri politici e morali giustamente onorati dalle civili nazioni moderne. Lo Stato si compone di uomini, partecipa della loro natura, è un essere morale e, come tale, ha doveri verso coloro

---

(1) *La morale des peuples*, p. 270.
(2) *Hist. de la science politique, ecc.*, Introd., in fine.
(3) *La politica*, lib. I, cap. IV.

che lo compongono, verso gli altri Stati, verso l'umanità. Una legge morale si impone dunque a tutti gli atti dello Stato, alla sua vita intera, sebbene in modo diverso che all'individuo. Le sue esigenze aumentano continuamente, la comune misura morale delle azioni politiche diventa ognor più delicata, ma sarebbe errore pernicioso giudicare degli uomini e dei fatti trascurando l'ambiente nel quale si sono manifestati, le condizioni che li determinarono, l'ambiente di istituzioni e di idee che fu loro propizio. " La ragione di Stato „ va perdendo il suo impero, ma chi la dimentica non comprende molte pagine della storia. La sovranità nazionale, libera nelle sue espressioni, ha reso inutili le rivoluzioni; nella monarchia costituzionale è non meno inutile che odioso il regicidio. La pubblicità delle discussioni parlamentari ebbe il contraccolpo nella sincerità delle relazioni diplomatiche, e gli arbitrati scemarono le guerre tra gli Stati. Possiamo dunque accogliere non effimera speranza che il diritto costituzionale giovi anche a rendere sempre più intime le relazioni tra la politica e la morale, pel maggior benessere dei popoli, pel maggior progresso della libertà, della giustizia, della pace.

§ 9. — *Il diritto costituzionale, l'economia politica e la civiltà.*

Il diritto costituzionale ha una decisiva influenza sulla civiltà dei popoli. Vi sono condizioni di civiltà alle quali una vera costituzione non è applicabile, mentre dove non mancano ad un popolo le condizioni necessarie alla sua durata, la sua influenza si estende alle arti, alle scienze a tutta la vita pubblica. Come dimenticare od ignorare l'intima connessione tra le libertà politiche dei Comuni dell'Italia e della Fiandra ed il loro mirabile sviluppo artistico ed intellettuale, fra i progressi del sistema parlamentare e quelli della pubblica ricchezza in Inghilterra, fra le ampie libertà ed il diffuso benessere agli Stati Uniti d'America? La coltura, secondo Cesare Balbo, è il complesso delle condizioni civili di un popolo (1), o come scrisse Giandomenico Romagnosi, il modo di essere della vita di uno Stato pel quale va effettuando le condizioni di una colta e soddisfacente convivenza (2). E F. Guizot la chiamò " il perfe-

(1) *Pensieri ed esempi*, p. 34.
(2) *Dell'indole e dei fattori dell'incivilimento*, Milano 1829-32.

zionamento della vita civile, lo sviluppo della società, delle relazioni degli uomini tra loro „ (1). Laonde L. Palma conclude, che " se la civiltà è il complesso delle progredite condizioni sociali, se è ad un tempo lo sviluppo dell'uomo individuale e sociale, questo sviluppo non è concepibile senza il diritto in generale, e in particolare senza quel diritto, che meglio ordina la società politica e le varie libertà. Il diritto costituzionale è adunque parte, cagione e criterio precipuo della civiltà di una nazione „ (2).

L'economia politica contempla le leggi per le quali la ricchezza si produce, si riparte, si scambia e si consuma dall'uomo liberamente operante nella società civile, a norma del giusto e dell'onesto, ed insegna ai privati ed ai governi i modi più acconci ad acquistarla ed usarla al fine dell'appagamento individuale e della comune prosperità (3). Venne concisamente chiamata la dottrina dell'ordine sociale della ricchezza (4); comunque, è oggetto suo una legge naturale morale, dipendente cioè dalla reale condizione delle cose e degli uomini, e che si effettua mediante l'umana libertà, legge colla quale i beni dell'uomo si producono, si distribuiscono, si consumano, in guisa che col minore dispendio di forze meglio provvedano all'universale solidarietà nella vita dei popoli (5).

Una scienza cosifatta, come ha infiniti rapporti col diritto privato, ne ha molteplici e continui col diritto pubblico costituzionale. La libertà economica è una conseguenza della libertà politica; solo un disquilibrio tra gli elementi economici può determinare un conflitto tra il diritto di proprietà e quello di sussistenza, mentre la proprietà privata ci procura la massima produzione, ed il progresso della civiltà tende a renderla libera, sicura e facilmente trasmissibile in chi può e sa meglio adoperarla. Il necessario accordo del diritto e dell'economia è riconosciuto siccome massima fondamentale della legislazione, e diè tema ad importanti opere che specificatamente mettono in rilievo la reciprocanza in cui trovansi le relazioni di diritto colle condizioni sociali economiche e colla

(1) *Histoire de la civilisation en Europe*, lez. I.

(2) *Diritto costituzionale*, I, p. 52.

(3) Minghetti, *Delle attinenze dell'economia pubblica colla morale e col diritto*, Firenze 1868, p. 92-93.

(4) Cossa, *Primi elementi di economia sociale*, capo I.

(5) Lampertico, *Economia dei popoli e degli Stati*, Milano 1874, Introduz., p. 19.

teoria di esse [1]. Come il buon ordine della famiglia è una delle condizioni precipue allo svolgimento della ricchezza, si può affermare, che la libertà di testare temperata da una modica legittima, il divieto delle sostituzioni fedecommissarie e di altri vincoli somiglianti alla privata proprietà, sono i modi più equi ed acconci alla prosperità pubblica.

Se la società civile è principalmente il portato necessario e spontaneo delle facoltà e dei bisogni dell'uomo, parve giustamente a molti, che l'ingerenza governativa fornisse la materia precipua dell'economia pubblica. Ed anzitutto vi è un esatto riscontro tra il grado di sicurezza interna dei varii popoli e quello dell'operosità e dell'agiatezza loro. " Quando il cittadino non può tranquillamente attendere alle proprie occupazioni, ma sta in sospetto contro la violenza del prepotente, o la frode del ladro, o l'arbitrio del pubblico ufficiale, o il tumulto delle fazioni, vano è sperare copiosi frutti dalla sua industria... In mezzo alle angustie ed ai timori, chi può affidarsi di cominciare un'impresa che forse gli sarà troncata a mezzo, o di fare risparmi che gli saranno involati? „ [2] D'altra parte " la buona economia domanda che i diritti ed i doveri scambievoli siano determinati precisamente e riconosciuti apertamente, ed ha mestieri di tribunali sagaci, imparziali, solleciti, di procedura rapida, facile, poco dispendiosa. Se il padre di famiglia troverà ostacoli e dubbiezze nell'impiego dei capitali, si disvolgerà dall'accumularli „ [3]. Lo Stato ha diritto all'imposta, anche come cooperatore della produzione, ma se esige più del comportabile, le campagne restano incolte, si chiudono le officine, langue il commercio, e colla ricchezza scema la popolazione. Una cattiva disposizione di legge sulla moneta e sul credito può gettare perturbazioni fatali in tutto l'ordinamento economico dello Stato.

I rapporti tra il diritto costituzionale e l'economia politica appaiono non meno manifesti quando si consideri un altro ufficio, riconosciuto con infinite controversie allo Stato, quello di promuovere l'accordo dei cittadini, aiutare il perfezionamento loro, favorire il benessere comune. Ed ecco come in

---

(1) MINGHETTI, op. cit.; LAMPERTICO, op. cit.; RIVET F., *Des rapports du droit et de la législation avec l'économie politique*, Paris 1864; CONTZEN, *Lehrbuch der Nationalöconomie*, ecc., 2ª ed., Lipsia 1883, ed altri molti.

(2) MINGHETTI, op. cit., 474.

(3) *Ivi*, p. 474-475.

coteste relazioni stanno racchiuse tutte le questioni che si attengono alla funzione economica dello Stato, e fra il socialismo invadente ed il nichilismo governativo si dibattono le idee di coloro che riconoscono la libertà condizione prima di produzione, di scambio, di consumo della ricchezza, ed al Governo consentono una ingerenza ragguagliata alle condizioni di fatto ed alle ragioni storiche. Lo Stato ha una sfera d'azione sua propria, come il suo legittimo campo ha la libertà. Ma fra i due dominii si estende un vasto terreno, dove l'azione dello Stato si farà sentire più o meno, secondo le condizioni dei costumi e della civiltà. Col progresso della civiltà, l'azione dello Stato si restringe al suo naturale dominio, ma in questo si sviluppa e si perfeziona, come la libertà riceve l'impulso dalla civiltà e la stimola a sua volta. Lo Stato, ritraendosi a misura che l'individuo avanza, si racchiude nel suo proprio dominio, abbandonando alle private iniziative tutto ciò che non è di competenza sua propria, ed a cotesto modo non appare un male necessario, un'ulcera inevitabile, quale lo considerarono, per effetto di naturale reazione, coloro che lo avevano per tanto tempo subìto onnipotente e tiranno; è l'organismo della nazione, dotato di tutta la forza collettiva necessaria alla soluzione di molti problemi sociali, utile a soddisfare infiniti bisogni, quando manchi o difetti l'energia individuale (1).

Nè meno evidente è l'altro lato della questione: il progresso della ricchezza guida verso il miglioramento delle leggi e delle istituzioni politiche. Se pel buon andamento economico della società hanno somma importanza la sicurezza pubblica, la retta amministrazione della giustizia, le moderate tasse ed i savii provvedimenti, è naturale che gli uomini cerchino di mantenere ed assicurare questi beni. Perciò parve più conveniente moderare il governo di un solo, ripartire e temperare fra loro gli uffici in guisa che possano cooperare al bene, ma sieno scambievolmente frenati nel male, assicurare l'imparzialità e l'indipendenza dei magistrati, conoscere come il denaro entra e come esce dalle casse dello Stato, sindacare i bilanci. La storia ci mostra che dovunque v'è progresso economico e la pubblica ricchezza è progredita, il popolo sente più vivo il

(1) Brunialti, *Lo Stato moderno*, prefaz. al vol. VIII della " Bibliot. di scienze politiche ", serie I; Villey, *Le rôle de l'État dans l'ordre économique*, Paris 1882; Jannet, *Le socialisme d'État et la réforme sociale*, Paris 1887; e cfr. i vol. V e VIII, serie I, e I, serie II, della " Biblioteca di scienze politiche ".

desiderio ed il bisogno di partecipare alla cosa pubblica. Tutte le antiche città commerciali, le città italiane più fiorenti nel medioevo, e le colonie più cospicue del Mediterraneo sono quelle che ci danno lo spettacolo di più libere costituzioni. Nell'età moderna le nazioni più operose e trafficanti furono quelle dove si svolsero le libere istituzioni: l'Olanda, l'Inghilterra, gli Stati Uniti, poi il resto d'Europa. La rivoluzione francese del 1789 fu l'opera del terzo stato, il quale, cresciuto in ricchezza ed in potenza, volle abbattere la signoria delle classi superiori, e impadronirsi del Governo; e tali furono gli altri movimenti dell'Europa moderna, i quali mostrarono tutti che se la libertà giova mirabilmente alla prosperità pubblica, la prosperità pubblica è stimolo ed avviamento a libertà. La forma di governo rappresentativo essa medesima è principalmente il risultato delle condizioni economiche della società moderna, essendo stata resa necessaria principalmente dall'attività dei popoli, come viene prevalendo appunto collo sviluppo della pubblica ricchezza e della civiltà.

Il Governo costituzionale si dimostra meglio di qualunque altro adatto a proteggere la libera determinazione dei salarii, la libertà degli scambi, coi temperamenti opportuni secondo le circostanze di luoghi e di tempi, a temperare con savie leggi economiche le più stridenti disuguaglianze sociali. Ed anche senza ripetere il noto adagio, che la buona politica fa la buona finanza, è certo che il diritto costituzionale ha esercitato una immensa influenza sulla scienza delle finanze, "perchè è il potere pubblico che ripartisce le imposte, e queste rimbalzano sul potere politico ed elettorale. Il credito pubblico degli Stati divenne ben più saldo quando i debiti furono consentiti dalla nazione, che quando avevano per unica guarentigia la promessa o la firma dei sovrani [1]. Bisogna però aggiungere, che se il Governo costituzionale ha reso le imposte meno arbitrarie, queste aumentarono dovunque collo sviluppo del sistema parlamentare, perchè si attribuirono allo Stato altri e maggiori uffici in ordine alla soddisfazione degli interessi generali, suscitando nuovi ed esagerati bisogni di strade, ferrovie, scuole, di miglioramenti e di tutele sociali. Di guisa che fu detto più volte, che si è dovuto pagar cara dappertutto la libertà, mentre riuscirono però meglio ordinate l'assetto dell'imposta, la sua riscossione, la contabilità dello Stato e controllate più effica-

(1) Palma, *Dir. cost.*, I, p. 70-71.

cemente le pubbliche spese. Oltre di che la Camera elettiva, che " tiene i cordoni della borsa ", col suo primato nella votazione delle leggi di finanza, venne acquistando una preminenza politica, che la rese pressochè dovunque arbitra dei destini dello Stato (1).

Con coteste relazioni di ordine economico e civile hanno attinenza altresì quelle che il diritto costituzionale ha colla coltura generale. Il Governo libero vorrebbe uomini colti, educati alle fonti dell'antica sapienza, abituati alla facile parola, nutriti di idee giuste e sane. Noi vediamo anche qui l'aperto contrasto tra i Governi dispotici, che adoperano ogni cura a mantenere le masse nell'ignoranza, e gli Stati liberi, che pongono il maggior studio allo sviluppo della pubblica educazione. Come questa fosse trascurata sotto i Borboni non è chi ignori, ed ancora in tempi vicini a noi, in Russia ed altrove le scuole tutte erano considerate con grande sospetto e quasi riservate alle classi privilegiate. La costituzione del New-Hampshire, come quella di parecchi altri Stati d'America, dichiara invece " attesochè l'istruzione generale è necessaria al mantenimento di una libera costituzione, e per diffonderla è necessario moltiplicare i mezzi ed i benefici dell'educazione, è dovere dell'autorità aiutare ed incoraggiare la scienza, promuovere e sussidiare le scuole secondare, i progressi dell'agricoltura e delle arti, ed infondere così nel popolo i più nobili sensi ". E L. Di Stein diceva, che non si raccomanderà mai abbastanza ai Governi di " mantenere la pubblica opinione sana e vigorosa con un buon indirizzo dell'educazione ". Su di che avremo occasione di ritornare esaminando la questione dell'intervento dello Stato nell'educazione, bastando per ora notare, che nessuna libera costituzione potrebbe durare tra analfabeti, in mezzo a popoli rozzi ed incapaci persino di apprezzarne i beneficii.

La politica non richiede però una determinata istruzione in chi vi si dedica. Per l'ufficio di commesso del lotto o di scrivano straordinario si richiedono condizioni molteplici; per impieghi d'infimo ordine si vuole la laurea in legge od in altre discipline; per essere deputato, per decidere col proprio voto dei

---

(1) Loria, *La teoria economica della costituzione politica*, Torino 1886; Cavour, *Influenza della riforma sulle condizioni economiche dell'Italia*, nel " Risorgimento ", 15 dic. 1848; Garnier G., *De la propriété dans ses rapports avec le droit politique*, Paris 1792.

supremi destini della nazione, neppure è necessario, a rigor di legge, saper leggere e scrivere. Quale umile frequentatore di farmacia di villaggio ha esitato mai a pronunciarsi sulle più gravi questioni politiche e sociali del giorno? Quale candidato bocciato a tutti gli esami, ed ignorante persino delle leggi fondamentali dello Stato si crede disadatto alla funzione di legislatore? Basta saper parlare; in un Governo Parlamentare, scriveva Tommaso Macaulay, parlando di Guglielmo Pitt " l'eloquenza è la qualità più apprezzata fra tutte quelle che può possedere un uomo politico, e tale facoltà può esistere al grado più eminente, senza aver compagni il criterio, il coraggio, l'arte di conoscere il carattere degli uomini o i segni del tempo, senza la più lieve cognizione dei principii della legislazione e dell'economia politica „. Specie in taluni Stati, il mandato legislativo si viene considerando come una specie di passatempo, un complemento dell'educazione, e se Giuseppe Parini dovesse oggi rifare *il Giorno*, aggiungerebbe pel suo " giovin signore „ anche le istruzioni necessarie a porre la sua candidatura al Parlamento. I Governi assoluti non hanno curato di sviluppare lo studio di tutte le scienze che preparano il cittadino a ben governare lo Stato; ma dobbiamo riconoscere che neppure gli Stati liberi ne tengono sufficientemente conto, e non pongono mente a questa principalissima cagione della sicura libertà e della grande prosperità dell'Inghilterra (1).

§ 10. — *Il diritto costituzionale e la geografia.*

Le relazioni del diritto costituzionale che noi abbiamo sinora esposte sono di certo le più importanti, ma nessuno oserà affermare si possano trascurare quelle che presenta colla geografia e colla storia. Coteste relazioni giovano anzi a dimostrare le funeste conseguenze alle quali i riformatori delle genti e gli uomini di Stato furono condotti dall'oblio delle condizioni storiche, dall'aver trascurata ogni considerazione dell'ambiente, dall'avere, in una parola, disprezzate le leggi eterne della natura, mentre le relazioni medesime hanno una grande attinenza con

(1) Si veda Brunialti, " Biblioteca di scienze politiche „, Serie I, nell'Introduzione: *Le scienze politiche nello stato moderno*, dove l'argomento è trattato diffusamente.

la questione del metodo, sì che ci apriranno la via a trattare di questo con maggior competenza e con più esatta brevità.

Esagera chi considera i destini dei popoli come la risultante di un rigoroso determinismo, che avrebbe il suo punto di partenza nella formazione degli strati del nostro globo, e nell'origine della vita alla sua superficie. Le nazioni, come gli uomini, ben si possono dire a disagio sulla terra data loro a confine, ma entro certi limiti, sono pur sempre gli artefici dei loro destini. Le razze selvaggie non scompaiono soltanto per il loro contatto colla civiltà, ma a cagione dei vizi nuovi che si innestano agli antichi ed ai quali non hanno la forza di resistere. Si può riconoscere l'influenza di cause esteriori, del clima, del nutrimento, e persino di un certo fato storico, giammai negare che i popoli possano sempre avere una grande e talora decisiva influenza sui proprii destini.

La relazione della forma del Governo e dell'azione sua coll'estensione dello Stato, colla razza, col clima esagerata da Gian Bodin, da Carlo di Montesquieu, da Tommaso Buckle, non si può in verun modo disconoscere [1]. Quando un pezzo di ferro è esposto all'aria umida, chiunque sa che si ossiderà, e chi conosce il volume suo, quello dell'aria ambiente, e tutte le condizioni fisiche del ferro e dell'aria può presagire esattamente la quantità d'ossido di ferro che ne deriverà, i mutamenti che subirà il minerale, le relative modificazioni dell'aria che lo avvolge. L'uomo è soggetto all'ambiente in misura anche più grande, a cagione della finezza, della mobilità, della complicazione del suo organismo e come l'uomo le società umane. Ma se anche conoscessimo le leggi della scienza sociale come conosciamo quelle dell'astronomia, non è esatto credere che noi potremmo presagire le evoluzioni della società umana come quelle degli astri. Imperocchè l'uomo e la società modificano l'ambiente ed in parte vi si adattano, determinando così fenomeni complessi, i quali sfuggono fino ad un certo punto a qualsiasi previsione. Noi possiamo di leggieri avvertire le esagerazioni alle quali T. Buckle [2]

---

(1) Buckle, *History of the civilisation in England*, trad. francese, a Parigi 1881, in 5 vol.; Bodinus J., *De Republica*, lib. VI, 1584: Montesquieu, *Esprit de loi*, lib. XIV; Filangieri, *Scienza della legislazione*, vol. I; Spencer, *Principes de sociologie*, Paris 1886, vol. I; Bluntschli, *Lo Stato moderno*, lib. III, cap. I, II, III.

(2) E più G. Bodin, quando scrive, per esempio, che i popoli delle regioni intermedie hanno più forza e meno astuzia di quelli del mezzodì, più spirito e meno forza di quelli del settentrione, ed i settentrionali sono più valorosi alla guerra, i meridionali alla diplomazia (Op. cit., V, p. 671).

fu condotto dalla necessità di affermare verità evidenti, e pure pressochè generalmente disconosciute a' suoi tempi. Il clima, il nutrimento, il suolo, l'aspetto generale della natura e tutti i suoi fenomeni esercitarono dovunque un'influenza sugli uomini, dirigendone l'immaginazione, determinandone l'azione. Fra il clima e il suolo di un paese ed il nutrimento che esso offre l'influsso è evidente, come non possono esser messi in dubbio quelli correlativi dell'altitudine, della depressione, delle condizioni atmosferiche, in una parola di tutta la geografia fisica.

Nè Carlo Di Montesquieu, nè David Hume, nè Augusto Comte avevano, come Tommaso Buckle, notata l'azione che il clima (1) esercita sul lavoro, e quindi sulla produzione della ricchezza. L'esempio che egli adduce è evidente. " Un popolo che vive nelle estreme latitudini boreali non ha la regolare e sicura perseveranza che rende così segnalati gli abitanti delle regioni temperate. La ragione è ovvia, quando si pensi che in queste contrade situate più al nord il rigore del clima ed in certe stagioni la mancanza di luce impediscono completamente di continuare i lavori consueti all'aria aperta. Ne deriva che i lavoratori, dovendo sospendere l'opera ordinaria, pigliano più facilmente abitudini irregolari; la catena delle loro occupazioni è, per così dire, interrotta, e perdono quella forza impulsiva che si ritrae da un'abitudine continuata senza interruzione. Così si determina un carattere nazionale più incerto e capriccioso d'altri popoli, cui la temperanza del clima consente la continuità dell'ordinario lavoro..... Difficile immaginare divario maggiore di quello che esiste nel governo, nelle leggi, nella religione, nei costumi tra la Svezia e la Norvegia da un lato, la Spagna ed il Portogallo dall'altro, e pure in ciascuno di questi paesi il lavoro agricolo continuo non è possibile. Nei paesi meridionali i lavori sono interrotti dal calore, dalla siccità, dalle condizioni del suolo che ne derivano. Nelle regioni boreali si hanno le medesime conseguenze a cagione del rigore dell'inverno e delle brevi giornate. Così quelle nazioni, per tante ragioni diverse, sono notevoli per una certa instabilità, per l'incostanza del carattere dei loro abitanti, contrasto evidente colle abitudini più regolari e più

---

(1) La voce si adopera talora nel senso del Dr. Forry e d'altri geografi, in guisa da comprendere l'assieme di tutte le circostanze fisiche esteriori di ciascuna località nelle loro relazioni colla natura organica. *Climate of the United States*, New-York 1842, p. 147.

calme di paesi il cui clima procura alle classi lavoratrici minori interruzioni, e le costringe ad un lavoro più regolare e costante „ (1).

L'Asia ci dimostra con maggiori contrasti, come la civiltà sia stata sempre confinata in quella vasta regione dove un suolo ricco d'alluvioni assicura all'uomo la ricchezza senza la quale non può determinarsi alcun progresso intellettuale. A ponente dell'immenso acrocoro centrale v'è una zona di terre sterili, che furono sempre popolate da razze nomadi, povere a cagione del suolo infecondo, barbare e selvaggie sino a che errarono su di esso. Quando invece le orde mongole o tartare scesero a fondare le grandi monarchie dell'India, della Persia, della Cina nelle grandi pianure meridionali, dove la natura forniva loro i materiali della ricchezza, assursero a potenti imperi, organizzarono un Governo, ebbero una letteratura nazionale. Gli Arabi, rozzi pastori erranti, poveri nella patria d'origine, si elevarono nell'India, nella Spagna, in Sicilia a civiltà meravigliosa, stampando nella storia, nelle lettere, nelle scienze, nelle arti orme immortali.

Il clima esercita una influenza sul nutrimento dell'uomo, che deve contenere tanta maggior quantità di carbonio, quanto il freddo è più intenso. Gli abitanti delle regioni polari consumano enormi provvigioni di olio e di grasso di balena, mentre quelli dei tropici vivono essenzialmente di legumi, di riso, di frutta, di sostanze che hanno un grande eccedente d'ossigeno. Ora queste sostanze nei climi più caldi sono fornite facilmente e spontaneamente dal suolo, mentre nelle regioni boreali gli abitanti devono togliere il loro nutrimento alle spoglie di animali che li costringono sovente a penose ricerche ed a lotte pericolose. Indi ritraggono quel carattere audace e avventuroso, che spinge i Normanni alle conquiste ed alle scoperte e trae gli Anglosassoni ad insignorirsi di tanta parte del mondo. S'aggiunga, che nei climi freddi si mangia molto di più; si potrebbero ricordare curiosi contrasti tra la frugalità dell'Arabo e dell'Australiano e la voracità insaziabile e la ghiottoneria dei Tongusi, dei Ciuci, degli Eschimesi, se non ci accadesse di vedere in casa nostra lo spiccato contrasto tra il milanese ed il napoletano, tra il contadino piemontese che soffre se gli manca la carne ed il siciliano che vive di castagne. Quindi, dove il nutrimento vuolsi più abbondante e più difficile riesce procurarlo,

(1) Op. cit. (ed. francese), Paris 1881, vol. I, p. 50-51.

deve essere maggiore il lavoro, il che non è consentito dal clima, o minore lo sviluppo della popolazione, al che invece il clima si presta attenuando il potere sessuale come sui grandi altipiani dell'Imalaja e delle Ande (1).

Nei paesi caldi per conseguenza il salario è basso e tende a scemare, nei freddi è più elevato ed aumenta. Indi una continua emigrazione dai primi ai secondi, alla quale, come negli oceani, corrisponde una controcorrente dai climi freddi ai climi più temperati, imperocchè se gli abitanti di questi cercano verso ponente maggiori lucri, dei quali essi profittano più largamente per la parsimonia cui sono abituati, quelli dei paesi freddi sono costretti dall'avaro suolo e dal clima ingrato ad affacciarsi a più tepidi soli ed a cercare in terre meno ingrate il loro alimento. Che se in clima relativamente freddo si diffonde un facile alimento, esso esercita una influenza sui salarii, e noi abbiamo allora lo spettacolo dell'Irlanda, povera, irrequieta, superstiziosa, accanto alla libera e forte Inghilterra, viventi sotto le medesime brume e percosse dagli stessi mari.

Nell'India, a cagione del clima e del suolo, accanto a pochi privilegiati che vivono nel maggior fasto e nella più lussuriosa abbondanza immaginabile, troviamo una infinita plebe, che vive di pochi grammi di riso, nella miseria, nell'abiezione, nella servitù. E naturale, come notarono tutti gli studiosi dell'India, che dalle più oscure profondità della storia, una immensa maggioranza di popolo sofferente la più terribile povertà, costretta a vivere dì per dì, sia rimasta sempre in uno stupido avvilimento, affranta da una continua miseria, prosternata in abbietta soggezione ai suoi padroni, buona solo a servire od a combattere per trarre altri in servitù. In Egitto, a cagione della medesima feracità del suolo, e del clima pur caldo, si ebbero identici risultati; il dattero ed il dura vi sostituirono il riso, il nutrimento per le classi povere costa pochissimo, nulla il vestiario, perchè potevano andare poco meno che nude, sì che la popolazione cresceva rapidamente ed

---

(1) I Fuegiani, gli Eschimesi, i Ciuci ed altre popolazioni boreali devono spendere gran parte delle loro forze a proteggersi contro la perdita di calore, non solo durante la breve estate, ma nella lunga notte. Le coperte e le pelliccie non bastano, devono divorare una grande quantità di grasso e d'olio, ed il loro apparecchio digestivo, occupato a fornire il calorico, lascia ad essi diminuite l'altre attività vitali. Il grande consumo di forze per mantenere la vita individuale, rallenta la moltiplicazione, rende indifferente la vita pubblica, pressochè nulla l'evoluzione sociale.

Erodoto e Diodoro Siculo vi noveravano ventimila città. Ma accanto a pochi agiati, viveva anche in Egitto una infinita plebe di miserabili, che innalzava a suon di nerbate le piramidi, una sola delle quali occupava per vent' anni 360.000 uomini. Così nell'America centrale, nel Messico, nel Perù, paesi dove si raccolgono ogni dì più abbondanti le traccie di civiltà per molti aspetti somiglianti a quelle dell'India e dell'Egitto, cause identiche determinarono gli stessi risultati. Il nutrimento era facile ed abbondante come in nessun'altra regione dell'America, dove la natura era più avara o colle sue stesse esuberanze non consentiva facili sedi agli umani. Quindi la civiltà potè fare notevoli progressi e la ricchezza si accumulò in poche mani; ma come negli antichi Stati dell'Asia e dell'Africa, non era possibile alcuna idea democratica, alcuna vasta azione civile, ed all'efferato dispotismo di pochi corrispondeva la soggezione più miserabile ed abbietta del maggior numero. Anche nel Messico, nel Perù, nell'America centrale si poterono così innalzare monumenti fastosi, ed al lusso più raffinato e affascinante delle classi superiori faceva contrasto la miseria del popolo, costretto a vivere sulla sua zolla, sempre schiavo, sempre ignorante ed abbietto [1].

Cesare Lombroso, in un volume pieno di interesse, dove studia il delitto politico, ha pur notato l'influenza dei varii fattori naturali sullo sviluppo politico dei popoli. Egli dice del clima: " Nei paesi caldi, se l'iniziativa è grande, scarsa è la tenacia; mangiando poco, digerendo ancor meno, l'uomo è tratto all' inerzia, al proverbiale far niente, alla *tapos*, alla *yoga* degli Indiani, all'ascetismo della Tebaide; la sensibilità essendo esagerata e precoce la pubertà, le idee e le passioni sono in eterno squilibrio con lo sviluppo organico, quindi corpi di fanciulli con cervelli e passioni da uomini; l' inerzia resa necessaria dal caldo eccessivo, ed ispirata dal sentimento abituale di debolezza, rende l'economia più soggetta alle spasmodie, favorisce le tendenze alla pigra contemplazione, all'esagerata, alla sconfinata ammirazione e quindi al fanatismo religioso e dispotico; e perciò, le idee superstiziose e le mistiche ebbero

(1) Buckle, op. cit., vol. I, cap. II; Spencer, *Principes de sociologie*, vol. I, e le opere in essi citate. — L'Egitto, le grandi monarchie dell'Asia, il Messico, si svilupparono in un clima caldo e secco, mentre nel Brasile, nel centro dell'Africa, in molte regioni asiatiche il clima caldo ed umido non consentì per secoli alcuno sviluppo umano e civile.

l'abbrivo in Egitto, nell'India, nella Mesopotamia, e da lì invasero il mondo; quindi, ivi, lo esagerato libertinaggio che si alterna con eccessiva superstizione, come l'assolutismo più duro colla sfrenata anarchia; quindi quelle grandi civiltà, quei vasti imperi, quei complicati sistemi religiosi, sorti, come funghi giganteschi, sotto i dardi del sole tropicale, crollano presto, lasciando posto al predominio men precoce, meno fecondo, ma più saldo e tenace, dei popoli temperati, dei montanari, come i Normanni, i Germani, i Macedoni, i Persiani e gli Afgani, e fra noi i Piemontesi. E questo ha una conferma anche nell'America, dove gli imperi dispotici del Messico e del Perù sorsero verso l'Equatore, mentre quasi tutti i popoli liberi erano e sono ancora sulle zone meno calde, che sono però più rivoluzionarie, come il Canadà, l'Argentina ecc. e nelle regioni abitate dagli indigeni chiamati dagli Spagnuoli *Indios bravos,* di cui è ben noto lo spirito d'indipendenza... Invece nei paesi freddi la lotta per l'esistenza è più faticosa per la maggior difficoltà dell'alimento, del vestiario, del riscaldamento; ma appunto per ciò minore l'instabilità; il freddo eccessivo rende l'immaginazione più lenta, meno irritabile e meno mutevoli gli animi; d'altronde, dovendo supplire con molto combustibile ed enormi dosi d'alimento carbonioso al difetto di calore, i popoli dei paesi freddi consumano forze che vanno a detrimento della vitalità individuale e sociale; così gli Esquimesi ingoiano sino a 10 chilogrammi per giorno di grasso, e il freddo intenso rallenta in loro lo sviluppo del corpo e della mente; e rudimentale è la loro civiltà, come vedesi nei Fuegiani, che Giglioli non crede perfettibili, e negli abitanti dell'Islanda, così rapidamente decaduti;... le grandi idee religiose ed estetiche ebbero sempre scarsi iniziatori e seguaci nei paesi freddi; in Groenlandia non v'era religione; e gli Esquimesi non toccarono mai all'epopea, nè all'epica. Livingstone trovò svilupparsi le idee religiose nelle tribù africane man mano che dal Capo si avvicinano all'Equatore „ [1].

---

(1) Lombroso e Laschi, op. cit., p. 39-43; e cfr. Daudet, *Numa Rumestan;* Turiello, *Governo e governati,* Bologna 1888; Fucini, *Napoli a colpo d'occhio,* Firenze 1879; Lombroso e Rossi, *Influenza delle temperature sulle rivoluzioni*, nella “ Rivista storica italiana „, 1887, vol. IV, fasc. I. — Un'altra prova dell'influenza del clima l'abbiamo nella distribuzione delle rivoluzioni. La Grecia ne dà 95 su 10 milioni di abitanti, la Russia 0,8 e in generale l'Europa del nord ne dà 12, la centrale 25, la meridionale 56. Lombroso e Rossi, op. cit., p. 32; Lombroso e Laschi, op. cit., p. 52-53.

Nè minore influenza del clima e del suolo hanno sulle istituzioni sociali e politiche i vari aspetti della natura. " Tutto ciò che inspira all'uomo sentimenti di terrore o di grande meraviglia, tutto ciò che eccita nella mente idee vaghe o irresistibili, esalta l'immaginazione e le subordina l'intelletto. L'uomo, mettendosi in aperto contrasto colla forza e colla maestà della natura, sente penosa la coscienza della sua propria inferiorità. Da tutte parti ostacoli innumerevoli lo avviluppano e limitano la sua volontà, la sua iniziativa individuale. Il suo spirito, atterrito davanti all'infinito e all'indefinibile, appena cerca di scrutare i dettagli che formano l'imponente grandezza. Dove le opere di natura sono deboli e meschine, ripiglia fiducia, conta sulla sua forza, può esercitare la sua autorità in tutti i sensi. Più i fenomeni sono accessibili e più è in grado di osservare o sperimentare; le sue naturali disposizioni per l'investigazione e per l'analisi sono incoraggiate, egli è tentato di generalizzare gli aspetti di natura e collegarli alle leggi che li governano " [1]. Ora è naturale che le grandi civiltà primitive siano sorte presso ai tropici, dove cotesti aspetti hanno il carattere più sublime e terribile e la natura circonda l'uomo dei maggiori pericoli. Ivi non solo montagne eccelse, foreste impenetrabili, fiumi poderosi, ma terremoti, uragani, tempeste, tutti i furori e tutte le magnificenze della natura. Il timore suscitato da cotesti fenomeni incomprensibili, dalle imponenti grandezze, trascina alla superstizione, assicura il dominio delle classi sacerdotali, determina le prime religioni. La prevalenza dell'immaginazione sull'intelletto penetra il popolo d'uno spirito di reverenza ed incoraggia in esso la naturale tendenza di attribuire tutti i fenomeni a cause soprannaturali. La superstizione è alimentata dalla frequenza e dalla gravità maggiore delle malattie, dal timore più grande della morte. E le conseguenze del fenomeno, di cui troviamo l'esatto contrapposto in Europa, od almeno in una gran parte di essa, si manifestano in tutta la vita dei popoli, nel pensiero e nell'azione.

Tommaso Buckle ha notato specialmente le differenze tra l'India e la Grecia, che condussero i due paesi a così diverso sviluppo. " Nell'India, oltre ai pericoli naturali ad un clima tropicale, alte montagne si elevano fino al cielo, e versano dai loro fianchi fiumi poderosi, che nessuna arte umana può deviare dal loro corso, nessun ponte può attraversare. Ivi foreste impe-

(1) Buckle, op. cit., I, p. 140-141.

netrabili, vaste regioni coperte di boschi ed oltre i boschi, aridi, sterminati deserti; ivi l'uomo comprende la sua debolezza, la sua impotenza a lottare contro le forze naturali. Fuori di questa vasta regione si trovano da ogni parte mari potenti, percossi da tempeste ben altrimenti violente di quelle d'Europa, che si scatenano con così improvviso furore, da non consentire alcuna salvezza. E come se tutto cospirasse per impacciare l'umana attività, su quella lunga linea di coste, dalla foce del Gange all'estremità meridionale della penisola, non un solo porto ampio e sicuro..... In Grecia gli aspetti di natura sono tanto diversi, che le condizioni della vita mutano. Forma anch'essa una penisola, ma mentre nell'India tutto è grande e terribile, qui tutto è piccolo, meschino. Grande appena un quarantesimo dell'Indostan, nella parte meglio accessibile di un mare che tutta la penetra e la bagna, aveva facili contatti coi paesi vicini, era esposta sotto ogni rapporto a minori danni dei paesi tropicali. Più sano il clima, meno frequenti i terremoti, meno disastrosi gli uragani, le fiere e gli altri animali nocivi meno abbondanti. Le più alte montagne della Grecia non arrivano agli imi valichi dell'Imalaia e nessuna è coperta di nevi perpetue; i fiumi corrono indolenti e poveri d'acqua, sovente asciutti, quasi sempre attraversabili a guado „. Tutto questo doveva inspirare nell'India il timore, in Grecia la fiducia; nell'India erano ostacoli così numerosi, terribili, inesplicabili, che la lotta per la vita doveva risolversi in un continuo appello all'azione di cause soprannaturali, che eccitavano l'immaginazione e non consentivano alcun naturale equilibrio di facoltà umane. In Grecia la natura era meno dannosa ed importuna, l'uomo poteva dominarla, e invece di rendere più profondo l'abisso che lo separava da Iddii terribili e misteriosi, doveva creare tutto un Olimpo civile ed umano. Così l'immaginazione, per la prima volta nella storia del mondo, ne ebbe temperamento e freno, e associandosi alla più elevata intelligenza potè tramandare opere meravigliose; così poche migliaia di uomini, raccolti sopra un breve suolo, hanno avuto sulla storia del mondo una influenza senza paragone più grande dei milioni di esseri, appena degni del nome di umani, che si succedettero nell'Indostan.

I fattori esterni dei fenomeni sociali sono concisamente enumerati da E. Spencer. “ Egli mette in primo luogo il clima, che è caldo, freddo o temperato, umido o secco, variabile o costante; la superficie del suolo, di cui una debole parte è utilizzabile ed

anche in questa si presenta più o meno ferace; la configurazione di questa superficie. Vengono poi le produzioni vegetali, in certi punti abbondanti per qualità e numero di specie, altrove rare. La fauna di una regione non esercita minore influenza della flora, col numero delle sue specie, coi suoi individui, colla proporzione degli animali utili ai nocivi. Infine l'uomo esercita la sua azione sull'ambiente, modifica il clima coi dissodamenti e coi prosciugamenti, lo inaridisce coi diboscamenti, sostituisce a piante inutili o dannose piante favorevoli allo sviluppo sociale, produce migliori varietà dei vegetali utili ed altre ne introduce; distrugge le fiere e gli altri animali dannosi, introduce nuove specie utili, e queste e le esistenti migliora, moltiplica, addomestica „ (1).

Ma chi sa dire quali nuove prove noi potremmo trovare di queste intime relazioni tra la geografia fisica e la politica, tra la costituzione dei popoli e l'ambiente nel quale si svolse? Le grandi convulsioni telluriche e meteorologiche, i mutamenti delle flore e delle faune determinarono innumerevoli migrazioni umane, e nuove forme di convivenze sociali, delle quali non abbiamo un'idea, mentre si vennero preparando gli elementi delle più remote civiltà, i fattori delle prime istituzioni di cui abbiamo memoria.

Il suolo non ha un'influenza soltanto a cagione dei suoi prodotti, ma altresì a cagione della sua configurazione, ed è quella particolarmente esagerata da Montesquieu e da altri, quando parve loro che vaste superficie geografiche dovessero necessariamente reggersi a monarchia assoluta, mentre le regioni frastagliate, le penisole brevi, le isole, sono più naturalmente foggiate a governo repubblicano. Non si possono disconoscere le influenze esercitate sulle istituzioni politiche come su tutta la vita dei popoli dalle montagne. Anche Cesare Lombroso ha notato la grande influenza delle montagne. " I montanari tutti sanno resistere e ribellarsi alle conquiste

---

(1) *Sociologie*, vol. I, Paris 1886, §§ 7, 8 e 9. — Talvolta, almeno sino ad un miglior adattamento, la subisce e trasforma le sue stesse qualità fisiche.

> ... La terra dilettosa e molle
> Simili a sè gli abitator produce,

i Romani si rammollirono in Oriente, i Tedeschi, gli Inglesi, gli Olandesi che colonizzarono i litorali africani, le isole e le penisole dell'Asia perdettero gran parte della loro energia, diventarono voluttuosi e molli.

e sono più atti a dominare gli altri, specie i pianigiani, che ad essere dominati; da questo lato la montagna influisce sulle rivoluzioni, intese nel senso di reazioni legittime contro il dominio di popoli disaffini, e più sulle ribellioni, al che contribuisce l'inaccessibilità orografica. Se ne hanno esempi nei Curdi, nei Clefti, nei Montenegrini, negli Scozzesi, nei Bretoni, negli Svizzeri, nei Piemontesi, la cui tenace tempra morale venne rinvigorita dall'asprezza del suolo, opportuna alle resistenze. Sparta fu sempre libera, mentre i Dori ed i Jonî furono molte volte schiavi. Si videro popolazioni circondate da vicini indolenti e servili, come gli abitanti del Tibet, mostrare una energia singolare nelle lotte contro i Cinesi e gli Afgani, e molte tribù di montanari dell'Imalaja ci appaiono razze conquistatrici, sobrie, oneste, fiere della loro indipendenza a fianco dell'indolentismo indiano. Secondo Erodoto, Ciro non concesse ai Persiani di abbandonare le montagne native, dalle quali egli credeva provenisse tutta la loro fortunata energia. I principali conati per la libertà, le ultime resistenze alla servitù si notarono sempre fra gli abitanti delle montagne; tali i Sanniti, i Marsi, i Liguri, i Cantabri, i Bruzi contro i Romani; gli Asturii contro i Goti e i Saraceni; gli Albanesi, i Transilvani, i Drusi, i Maroniti, i Mainotti contro la Turchia; gli abitanti di Schwitz, Uri, Unterwald contro l'Austria.

" Nelle Cevenne in Francia, in Valtellina e nelle Valli Valdesi fra noi, malgrado le *dragonate* ed i supplizî dell'Inquisizione, sorsero i primi conati a favore della libertà religiosa. Gli Illiri rimasero indipendenti dai Greci loro vicini, e diedero molte noie ai Macedoni, finchè riconquistarono la loro indipendenza alla morte di Alessandro. Così avvenne più recentemente dei popoli del Caucaso. In Inghilterra, nella regione montuosa del paese di Galles, riuscì difficile stabilire la dominazione d'un solo capo e più ancora far riconoscere quella del potere centrale. Non meno di otto secoli occorsero per vincere la resistenza della popolazione indigena e sommetterla completamente; il paese di Fens, regione incolta e dirupata nelle contee di Lincoln e Cambridge, antico covo di predoni e di ribelli, divenne all'epoca della conquista normanna l'ultimo asilo della resistenza anglo-sassone; i rifugiati vi mantennero a lungo l'indipendenza, riparati dalle rupi che rendevano il paese quasi inaccessibile. Così gli Hyghlanders non furono sottomessi alla autorità del potere centrale se non quando le strade tracciate dal generale Vade ebbero aperto l'accesso del loro selvaggio

asilo. E in molte montagne attecchiscono le idee politico-evolutive „ (1).

Che se le montagne sono molto alte, noi vediamo ripetersi i fenomeni dei paesi freddi, aggravati talvolta dalla rarefazione dell'aria. Gli abitanti dei grandi altipiani, come quelli dei più elevati villaggi alpini, sono conservatori all'eccesso, tranquilli " attaccatissimi ai loro usi ed abusi „ (2). Alla loro volta in pianura sono più conservatori, meno portati a rivoluzione e si lasciano soggiogare e dominare facilmente. E come hanno nei monti una fortezza naturale, così vi trovano un impedimento a qualsiasi costituzione unitaria (3), e nel più vario sviluppo di lingue, di razze, di religioni, vengonsi educando ad una grande autonomia locale ed alle libere confederazioni. Le montagne contribuiscono più di ogni altra cosa a dare al paese quel vario aspetto di natura e di luoghi, che è mirabile strumento di civiltà, come mostrarono non solo la Grecia, ma l'Italia, l'America centrale, l'altipiano del Messico, il Perù. Il lago Albano e il Trasimeno, quelli di Tezcuco e di Titicaca, ebbero del pari meravigliose attrattive, e nelle loro acque dovevasi specchiare la potenza dei Romani come quella degli Inca.

Dobbiamo aggiungere l'influenza che l'omogeneità della razza e l'unità del territorio hanno avuto sullo sviluppo delle nazioni. Le isole britanniche, la penisola iberica e l'italiana, la scandinava e l'ellenica determinarono, nient'altro che per la loro unità geografica, distinta dai paesi circostanti, la formazione di speciali nazioni. Anche in America gli Stati furono principalmente determinati dalla configurazione geografica del territorio, mentre scarsa o nulla era la differenza tra le razze che li occuparono. E se l'Austria-Ungheria non si può dire un vero Stato moderno, mentre l'Italia ne costituisce il modello, lo si deve principalmente al fatto che l'Italia era appunto una esatta e chiara espressione geografica, mentre l'Austria-Ungheria giammai lo fu nè potrà diventarlo e deve attingere esclusivamente dalla storia le ragioni della sua esistenza, e chiederne alla forza, più che alla naturale volontà de' congregati, le guarentigie.

Concludendo, noi possiamo dunque affermare, che il diritto

---

(1) Lombroso e Laschi, op. cit., p. 61-63.

(2) Come diceva degli Svizzeri il cardinale Borromeo; cfr. Schlagintweit, *Reisen in Indien und Hochasien*, Jena 1860-66; Giordano, *Alpinismo e aereonautica*, Torino 1876; Nibbi, *Gli altipiani del Messico e la psicologia*, citato da Lombroso, op. cit., p. 64; Raetzel, *Anthropo-géographie*, Stuttgart 1882.

(3) Rambert E., *Notre forteresse, Les Alpes Suisses*, III, Bâle 1869.

costituzionale non si potrebbe studiare e conoscere a fondo senza i preziosi sussidi della geografia fisica. L'ambiente nel quale un popolo è vissuto e vive, le molteplici cause esterne che hanno avuto sulla sua vita, sul suo sviluppo un'influenza, hanno una importanza talora decisiva, ma in nessun caso trascurabile da coloro che reggono i destini dello Stato, ne studiano e ne perfezionano le istituzioni.

§ 11. — *Il diritto costituzionale e la storia.*

L'intimo nesso tra il diritto costituzionale e la storia non ha bisogno di essere dimostrato presso quei popoli che hanno l'invidiabile fortuna di svolgere insieme la loro storia civile e quella delle loro politiche istituzioni, vantando secolari e quasi immemorabili tradizioni di libertà. Già dissi che Guglielmo Stubbs considera la costituzione inglese come la risultante di tre forze, che esercitano una azione reciproca e costante: il carattere nazionale, la storia esterna del popolo, la storia delle sue istituzioni. E per contrapposto potremmo citare l'esempio della Francia, che per aver voluto " ricominciare la storia ", distruggere il suo passato, spezzare violentemente le innumerevoli anella che congiungono la vita di un popolo, non è riuscita a darsi uno stabile ordinamento politico. I popoli devono conoscere il loro passato, non distruggerlo, ed è " stolto chi crede di ricostruire una società più savia e più forte dando d'ascia e di martello a tutti i grandi addentellati del tempo, e non s'accorge, che quegli archivî che vorrebbe disperdere perchè la prepotenza umana vi ha i suoi documenti, gli custodiscono altresì il retaggio della perduranza feconda e del fecondo dolore ". Non è vero che la storia, questo " continuo sfilare di combattenti per una causa ignota, operai del destino, i quali con un piede nel sepolcro si trasmettono di mano in mano la lampada della vita, sia un'ironia della morte ed un ludibrio della vanità..... Nella terra che coltiviamo e nei pensieri che ci illuminano la fronte, nella lingua che balbettiamo fanciulli e nel cómpito su cui vecchi ci riposiamo, nella fede e nelle opere, nelle arti della pace e nei travagli della guerra, noi viviamo del sangue e del midollo di tutte le generazioni che ci precedettero e di tutte quelle che ci seguiranno " (1).

---

(1) MASSARANI, *Studi di politica e di storia*, Firenze 1875.

Ogni nazione ha bisogno di conoscere la propria storia per modificare secondo i suoi insegnamenti le politiche istituzioni, come l'individuo deve conoscere i suoi progenitori per assicurare la propria salute. È vero che vi è una scuola di " pubblicisti dell'avvenire ", la quale, come avvertiva Federico Sclopis, abborre dallo studio del passato di cui si vergogna di mostrarsi erede, ed aspira a cambiar tutto, perchè non crede di aver soddisfazione se non nel nuovo od in quello che essa reputa tale (1). " Non siamo noi chiamati a fare tutto il contrario di quello che il mondo ha fatto fino ad ora? " diceva Robespierre. G. Picot non rimprovera meno severamente coloro che pretendono di governare un paese senza conoscerne le istituzioni precedenti, e negando qualsiasi influenza della tradizione nella società contemporanea (2). E Cristiano di Bunsen avvertiva gli Italiani che essi non studieranno mai abbastanza il tesoro delle loro antiche libertà locali, unico fondamento sicuro di vera autonomia (3). Quando appena si descrivevano altrove le prime linee del sistema rappresentativo, l'Italia aveva già un complesso d'ordini di tal fatta da disgradarne molti dei più provetti esperimenti operatisi in tale materia (4). Laonde Federico Sclopis eccita gli Italiani a leggere quegli antichi documenti, a tener conto degli ammaestramenti del passato. " Se invece di farsi scorrevole e pur talvolta ingrata imitatrice degli stranieri, la gioventù italiana studiasse la storia della patria e facesse confronti con quella d'altri popoli, si affrancherebbe da molti gravi pregiudizî, che pur troppo spesso ancora la ingombrano. Non tutti i confronti sarebbero a nostro vantaggio, ma se ne potrebbero trarre utili, sebbene severi ammaestramenti... I nostri maggiori diedero illustri segni di amare la libertà, la usarono splendidamente talvolta, acerbamente tal'altra, la resero sorgente d'opere magnifiche ed utili; ma si mostrarono male esperti nel conservarla. Cerchiamo di emendare cotesto difetto, ed operando con moderazione, saggezza e perseveranza assicuriamole più lunga vita e migliore fortuna " (5).

Quando Aristotele scrisse che la storia ci insegna soltanto

---

(1) *Considerazioni storiche intorno alle antiche Assemblee rappresentative del Piemonte e della Savoia*, Torino 1878, p. 10-11.

(2) *Histoire des États généraux de 1355 à 1614*, 4 vol. in-8°, Paris 1872-74.

(3) Citato da Sclopis, op. cit., p. 12-13.

(4) Rosario Gregorio, *Considerazioni sopra la storia di Sicilia*, ecc., lib. 2, cap. 7, Palermo 1805.

(5) *Considerazioni storiche* ecc., p. 33-34.

fatti e particolari, egli considerava una storia ancora giovane, imperocchè appena nelle iscrizioni cuneiformi o sui propilei egiziani erano traccie di un concetto storico che eccedesse i semplici fatti. Ma quando essa si allarga, abbraccia varii popoli, si innalza con Giambattista Vico e con Giovanni De Herder alle più elevate considerazioni e si riesce alla plejade gloriosa degli storici moderni, noi dobbiamo riconoscere che sarebbe impossibile immaginare più vasto e prezioso tesoro per l'uomo di Stato e che, accanto al diritto costituzionale di ciascun popolo, sarebbe necessario esporre la storia delle sue istituzioni politiche e di tutte le altre da esse diverse, affinchè nelle sue proprie tradizioni, nello studio della natura sua e nel raffronto delle istituzioni degli altri popoli e delle cagioni che le hanno determinate, trovasse elementi di sicuro progresso, criteri adatti a perfezionare e svolgere le sue istituzioni.

Perciò anche le relazioni tra il diritto costituzionale e la storia hanno una grande attinenza colla questione del metodo, alla quale è tempo che noi rivolgiamo l'attenzione, come quella che ha non solo una decisiva importanza per sè, ma ci aiuterà altresì a meglio comprendere le relazioni del diritto costituzionale e della politica con le altre parti dello scibile umano, di cui abbiamo cercato di dare una rapida idea.

CAPO III.

Il metodo nello studio del diritto costituzionale.

§ 1. — *Importanza del metodo.*

In tutte le scienze è necessario un metodo, cioè una norma che le metta in grado di raggiungere lo scopo loro, di determinare ed applicare le leggi onde sono rette, di contribuire al perfezionamento umano, supremo scopo d'ogni manifestazione dello scibile (1). Ma se per ogni scienza la scelta del metodo

(1) Si vedano specialmente i seguenti scritti: JANET P., *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale;* G. CORNEWALL LEWIS, *A treatise on me-*

ha una grande e talora decisiva importanza, si può affermare che di nessuna tiene più completamente in pugno le sorti di quelle della scienza del Governo degli Stati, del diritto costituzionale nel suo duplice aspetto giuridico e politico. " La sola esperienza ci deve guidare. Essa è l'unico criterio della verità „, esclamano gli uni, con Claudio Bernard, mentre gli altri intimano con Pasquale Villari alle scienze naturali di " rinunciare alla vana pretesa di applicare il loro metodo ai fatti dello spirito „ (1), e da Giandomenico Romagnosi a Giuseppe Carle si viene riconoscendo, che " nell'esposizione tanto dell'ordine teoretico come dell'ordine pratico interviene sempre la scienza dei fatti naturali vale a dire la storia della natura umana e delle sue relazioni col sistema dell'universo „ (2), ed il metodo migliore è quello che dall'osservazione pratica e paziente dei fatti, dalla comparazione storica delle varie leggi si eleva ai principii (3).

Ma per parlare di metodo ed apprezzarne il valore nello studio della scienza nostra, trattandosi quasi di uno strumento che si applica anche ad altre, è necessario ricordare le sommarie ragioni per cui il diritto costituzionale, con tutta la famiglia a cui appartiene, si differenzia dalle altre famiglie

---

thods of observation and reasoning in politics; Dufau, *De la méthode d'observation dans son application aux sciences morales et politiques,* Paris 1876; Mohl R. Von, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften in monographien dargestellt,* 3 vol., Erlangen 1855-58; Menger Carlo, *Untersuchungen über die Methode der Sozialwissenschaften und der politischen Oekonomie insbesondere,* Leipzig 1883; Cimbali Giuseppe, *Le scienze morali e politiche, il loro metodo ed i loro risultati,* Roma 1893; Toniolo G., *I fatti fisici ed i fatti morali nei riguardi del metodo induttivo,* " Archivio giuridico „, vol. X, p. 178-212; Ricca-Salerno, *Del metodo induttivo nelle scienze morali;* Pessina C., *Il naturalismo e le scienze giuridiche,* Roma 1885; Gabelli A., *Il positivismo naturalistico in filosofia,* " Nuova Antologia „, 6 febb. 1891; Sergi Q., *La sociologia e l'organismo della società umana;* Piccione, *Leggi biologiche e leggi giuridiche in rapporto alla questione sociale,* Roma 1892; Puglia, *Leggi biologiche e leggi giuridiche,* Firenze 1892; Fracassetti L., *Il metodo sperimentale nelle scienze morali e sociali,* " Atti dell'Accad. di Udine „, ser. II, vol. 9, Udine 1893, Minguzzi Livio, *Del metodo negli studi politici,* " Archivio giuridico, XXXIX, p. 189; Luzzatti Luigi, *Del metodo nello studio del diritto costituzionale,* Padova 1867; Jona Guido, *Il metodo nello studio del diritto pubblico,* " Riv. di dir. pubb. „, Bologna 1889, anno I, fasc. 1; Gabba F., *Intorno ad alcuni più generali problemi della scienza sociale,* Conferenza V, p. 97, Torino 1876; Donnat Léon, *La politique expérimentale,* Paris 1891, 2ª ed.; F. Kleinwaechter F., *Die Staatsromane,* Wien 1891.

(1) C. Bernard, *Introd. à la médecine expérim.;* Villari, *La storia è una scienza?*

(2) Romagnosi G. D., *Introd. allo studio del dir. pubb. universale,* § 18.

(3) Carle G., *La vita del diritto,* §§ 243, 244.

scientifiche. Argomento anche questo di vivaci controversie, tra le quali si disegnano però alcuni capisaldi, che si possono dire oramai acquisiti al patrimonio comune delle conoscenze e delle convinzioni. Augusto Comte distingueva le matematiche, le quali trattano elementi semplici, e si sollevano con minori difficoltà ad altezze maggiori, le scienze dei corpi inorganici, astronomia, fisica, chimica, le quali dànno già luogo a controversie vivaci, e le scienze morali, fisiologia e fisica sociale, le quali debbono contare con quel mutabile, difficile ed irrecusabile argomento che è la libertà umana (1). Erberto Spencer distingue in quella vece le scienze dei rapporti astratti sotto i quali ci si presentano i fenomeni e quelle che hanno per oggetto i fenomeni stessi. Le scienze dello spazio e del tempo, siano essi forme del pensiero o forme delle cose trasmesse al pensiero coll'evoluzione delle nostre conoscenze, sono diverse da quelle che si occupano delle cose che nello spazio e nel tempo contengonsi. Ma poi egli medesimo riconosce che la matematica e la logica formano una famiglia scientifica assolutamente diversa dalle altre, ed anche le scienze delle cose si possono suddividere secondo studiano i fenomeni nei loro elementi, come la meccanica, la fisica e la chimica, o nel loro insieme, come l'astronomia, la geologia, la psicologia, la sociologia (2).

Tutte le cose nel mondo hanno lor leggi; la precisione maggiore o minore di queste leggi e la certezza dei loro elementi dànno la misura dell'importanza del metodo. Imperocchè non possono ascriversi alla medesima categoria le leggi dei numeri, quelle delle tempeste, e quelle delle rivoluzioni, ed è diverso non solo il loro intrinseco valore, ma sopratutto il giudizio che ne dà la coscienza universale. Le leggi fisiche sono riconosciute da tutti, ed il valore del metodo sperimentale nel determinarne le scoperte si può dire assoluto. L'esperimento potrà essere imperfetto o manchevole, ma quando abbia raggiunta l'ultima perfezione, per quante volte si ripeta, darà sempre il medesimo risultato. Dove questo non è raggiunto completamente, dobbiamo accusarne l'imperfezione dei nostri mezzi di osservazione. Se la meteorologia non può predire una tempesta colla stessa sicurezza precisa, matematica, con cui l'astronomo presagisce l'evoluzione di un astro, lo dobbiamo al

---

(1) *Principes de philosophie positive*, Paris 1868.

(2) *Classification des sciences*, trad. par F. Réthoré, Paris 1872.

difetto dei mezzi che devono condurre a cotesta scoperta; ma è fuor di dubbio che per quanto perfezioneremo i nostri mezzi, non riusciremo mai a presagire una rivoluzione colla certezza assoluta di un'eclissi e neppure colla certezza relativa di una burrasca atmosferica. Mancando, ed essendo talvolta impossibile l'esperimento che va attribuendo certezza assoluta a tante leggi fisiche, ciascuno può dubitare delle leggi politiche e morali, e vi sono infiniti problemi che hanno soluzioni diverse, sebbene implichino il benessere, il progresso, la vita di quanti sono uomini al mondo. Per poter non che progredire, vivere, le scienze nostre sono state costrette ad accettare leggi essenzialmente convenzionali, che hanno piuttosto aspetto di finzioni, e conducono ad evidenti menzogne sociali, come la cosidetta legge del più forte, quella del maggior numero, o gli assiomi per cui a nessuno è scusa l'ignoranza delle leggi e la cosa giudicata si ha in conto di verità.

Le scienze matematiche e quelle dei corpi inorganici nascono e si sviluppano più tardi, perchè l'uomo, prima che del tempo e dello spazio, si interessa dei fenomeni che in questi elementi si svolgono e toccano da vicino il suo benessere, la sua azione, la vita sua. Quando l'uomo sente la necessità di studiare l'intima natura delle cose, egli procede lentamente, fino a che non si persuada all'osservazione, alla comparazione e non riesca così ai progressi che sono leva poderosa allo sviluppo generale delle umane conoscenze. Ma ogni passo è una sicura conquista; non si indietreggia mai, nulla mai si perde del patrimonio scientifico che i secoli vanno accumulando. Tarda è la scoperta della legge di gravitazione e può essere affatto fortuita quella dei risultati della combinazione di due corpi, ma diventano verità inconcusse, fondamenti sicuri, sui quali la società può elevare, assai più alto della torre di Babele e senza tema di alcuna confusione, il suo edificio scientifico. Nelle scienze politiche e morali noi ci aggiriamo invece in una selva inestricabile di controversie; il loro stesso fondamento è posto in dubbio, e tutti i problemi che toccano la vita presente e l'avvenire dell'uomo comportano le più diverse soluzioni. Nel distinguere le forme di governo rimuginiamo, in fondo, le idee di Aristotele; le idealità politiche si inspirano tutte al concetto platonico; il moderno socialismo può risalire sino a Mih-teih ed ai suoi discepoli cinesi, come gli ammonimenti di Mencio ed il giudizio dei sacerdoti egizi intorno al Re defunto precorrono il principio della responsabilità dei Governi. Mentre uno dei nostri

allievi di liceo ne sa molto più di Galileo Galilei e l'infimo mediconzolo confonderebbe Giambattista Redi, tutti gli scrittori politici, tutti i giureconsulti presi insieme, non equivalgono nell'effetto utile pel progresso ad Aristotele o ad Ulpiano. Pasquale Villari, generalizzando questa osservazione, ha potuto asserire senza paradosso che c'era maggior originalità di pensiero e di coscienza in una strada di Atene ai tempi di Pericle, o in un palazzo di Firenze ai tempi di Dante, che oggi non sia in molte delle più grandi città di Europa e di America (1).

La ragione di cotesta diversissima condizione della scienza dei corpi organici e di quella dei corpi inorganici nella storia dell'umano progresso devesi in parte all'accennata impossibilità di procedere collo stesso metodo, ma dall'altra ed in misura assai maggiore alla prevalenza dell'ideale od alla opposta negazione di tutte le leggi della natura e della storia. I fisici, bene dice Giuseppe Cimbali, formano come la falange macedone, che muove compatta, sicura di sè contro la nemica ignoranza, mentre i moralisti ed i politici sono guerrieri isolati, come combattenti ciascuno per una causa ignota, secondo il pensiero che dentro li esagita. Pensatori di tutti i tempi, e di tutte le scuole, che fondano per lo più sull'arena, elevano dei monoliti egizi all'ammirazione del mondo, mentre le scienze esatte, associando i loro sforzi, costruiscono opera duratura e progressiva come i continenti delle madrepore.

Ma si è troppo esagerata l'impotenza del metodo d'osservazione nella sua applicazione alle scienze morali e politiche e se ne pagano duramente le conseguenze. Sia pure che esso abbia un valore relativo e temporaneo, non deve essere per questo trascurato, per correre sempre all'impazzata il pallio delle speculazioni, nè limitato alla semplice constatazione dei fatti, senza trarne alcuna conclusione, alcuna norma, alcun principio. Non si tratta già di un temperamento tra i due diversi metodi, di una eclettica mistura tra il razionalismo e lo sperimentalismo; non si tratta di governare gli uomini riuniti in società secondo i concetti della nostra mente, ma di scoprire, attuare, modificare per cosciente concorso dell'universale le leggi secondo le quali debbono essere governati. Lo stesso esperimento non è così assolutamente conteso come parve a taluno per quanto difficile e pericoloso, e noi lo vedremo con ragioni ed esempi, prima di determinare appunto il metodo

(1) *La storia è una scienza?*, loc. cit., p. 221.

che ci servirà di guida nel nostro studio. Ma per comprendere rettamente ed apprezzare pienamente le vie ed i mezzi che ci devono condurre a cotesti risultati, noi dobbiamo prima acquistare una esatta idea dei due metodi, nel loro contrasto attraverso i secoli, per constatarne con maggior sicurezza le esagerazioni, i difetti, i temperamenti, ed apprezzarne con retto giudizio gli effetti, così nella storia del pensiero giuridico e politico, che in quella delle istituzioni.

§ 2. — *Le speculazioni politiche. Lo Stato platonico.*

La Repubblica di Platone, che egli formulò rigidamente nello *Stato* e temperò nelle *Leggi,* è la più grande ed elevata creazione ideale sia stata mai concepita, e si può dire il modello e l'inspirazione di tutti i romanzi politici e sociali che seguirono nei secoli. Platone, nato in Atene l'anno della morte di Pericle, improntò alla dottrina socratica il carattere del suo genio filosofico, e sebbene abbia serbato, in una certa misura, come il gran maestro, il carattere pratico, egli è da tutti considerato come il primo ed il sommo rappresentante della obbiettività nella speculazione [1].

Scopo della vita è il bene, nel quale soltanto è felicità vera. Per questa ragione suprema, secondo Platone, la dottrina della virtù è intimamente connessa colla vita politica, e lo Stato ha fondamento essenzialmente etico. Socrate aveva affermata colla morte la sua dottrina dell'incondizionata sommissione dell'individuo alle leggi dello Stato [2]. Il maggior bene per

---

(1) NOHLE C., *Die Staatslehre Platos in ihrer geschichtlichen Entwicklung,* Jena 1890; ZELLER, *Philosophie der Griechen*, 2 vol.; FILOMUSI-GUELFI, *La dottrina dello Stato nell'antichità greca;* PLATONE, *Dialoghi*, trad. da R. BONGHI, *Critone o del dovere*, Proemio, *Il politico, La repubblica, Le leggi* ed altre opere; HERMANN C. F., *Geschichte und System des plat. Philosophie,* Berlin; MORGENSTERN, *De Platonis republica,* ecc., Halae 1794; ORGES, *Comparatio Platonis et Aristotelis librorum de Republica,* Berol. 1843; RETTIG, *Prolegomena ad Platonis Republicam,* Bern. 1843; HERRMANN, *Die historischen Elementen des platonischen Staatsideal,* " Gesamm. Abhand. ", p. 134-136; FERRAI EUGENIO, *I dialoghi di Platone,* nuovamente volgarizzati, Padova 1883, vol. IV; *Proemio alla Repubblica,* pag. XIX-CCCX; PLATONIS, *Opera ex recensione* R. B. HIRSCHIGII, Parisiis 1856, vol. I, p. 574-617 *(Politicus);* vol. II, p. 1-196 *(Civitas);* p. 263-501 *(Leges).*

(2) Sono leggi tutti i decreti che il popolo convenendo insieme e deliberando emana per sapere quali cose convenga di fare e quali no; ovvero risultano dal

l'anima è la giustizia, ed è solo nella completa sommissione alle leggi ed allo Stato. Fonte del giusto è la scienza, non l'autorità del popolo; quindi l'alto concetto platonico della scienza politica, nella quale prevale il lato ideale, e la necessità che soltanto coloro che la conoscono a fondo governino lo Stato. Le varie forme degli Stati greci non soddisfano, a suo avviso, agli interessi ideali, specie quelli dove il governo è affidato ai molti, che non possono essere i più sapienti. A quelle varie forme Platone contrappone perciò lo Stato ottimo, lo Stato ideale, nel quale un reggitore sapiente applica la legge, la svolge e la completa secondo i precisi dettami della scienza *(Politicus)*.

L'idea dello Stato ottimo trova completa e sistematica esposizione nel dialogo intitolato: πολιτεία, *civitas, la Repubblica*. Platone vi è tratto da due esigenze: l'una storica, per combattere la degenerata democrazia ateniese, mostrandosi piuttosto riverente alle istituzioni spartane; l'altra filosofica, per cui lo Stato ha vita a sè, e viene considerato come un uomo in grande. Anche qui Platone tiene conto della natura storica dello Stato greco, che è essenzialmente educativo; le relazioni del dialogo dello Stato coi tempi nei quali fu dettato apparvero manifeste a tutti coloro che studiarono gli scritti di Platone e i tempi suoi. Il filosofo scrive in una società crollante, dove lo scetticismo ha distrutta la religione, l'oclocrazia e le guerre fratricide lo Stato, l'egoismo la vita morale. A tante rovine egli oppone la scienza del bene, e nel nome di essa muta lo Stato in un sodalizio inteso alla pratica della virtù. Ma il suo ideale resta sempre greco, e come toglie dagli Stati dorici della sua terra (1) e dal vicino oriente la maggior parte delle istituzioni che lo fanno credere un sognatore, così grecamente concepisce lo Stato. Per questo la morale si confonde colla politica, lo Stato si muta in chiesa ed assorbe tutto l'uomo. La reazione naturale contro i mali del tempo spinge il filosofo sino a sommuovere i fondamenti sociali, la famiglia e la proprietà, ma anche tutto ciò è coordinato a

---

consenso implicito che dànno loro vivendo nella città dove imperano, con la facoltà di mutare o modificare inducendo i loro cittadini a preferire a quelle che hanno altre leggi, che sembrino loro migliori. Fuor di ciò il cittadino non ha nessun diritto contro le leggi. Bonghi, *Proemio al Critone*, p. 305-308.

(1) Nohle, Zeller ed altri vi riscontrano specialmente molte traccie delle costituzioni di Sparta e di Creta.

un'alta idea morale [1]. Così guida le più nobili forze dell'uomo a sollevarsi agli ideali della morale e della verità, e con la serena speculazione precorre l'idea cristiana, per cui l'uomo s'appaga solo in Dio, ed il mito di Fausto, che trova in un pensiero d'amore il cammino alla vita immortale. " Nella tela del dialogo *della Repubblica*, nella quale Platone muove dall'idea di giustizia, per applicarla prima allo Stato e poi all'uomo singolo e trattare dell'origine, dello scopo, dell'organizzazione del primo, e della missione del secondo, si riconoscono le orme d'una mente sovrana, che domina dal più alto punto di veduta filosofico le istituzioni dello Stato. Platone disegna nel suo Stato ideale un tipo o modello vivente, al quale lo Stato di fatto deve accostarsi, benchè dovesse essere nella coscienza dello stesso autore del progetto l'impossibilità della sua completa realizzazione " [2].

Lo Stato ideale è la realizzazione dell'idea di giustizia. La giustizia è virtù e sapienza, produce concordia, amicizia, felicità, conduce alla più alta forma del bello, che deve amarsi per sè e per i suoi effetti. Il suo sentimento esiste in noi, ed è anteriore alla legge, nell'uomo singolo, come nello Stato, che ne eleva e precisa il concetto. Lo Stato non è il prodotto dell'arbitrio, ma dei bisogni dell'uomo; anche in esso il lavoro è diviso, quindi le caste dei filosofi, dei guerrieri e dei lavoratori corrispondono alla ragione, al coraggio ed alla sensività acquisitiva nell'uomo, che lo Stato rappresenta in grande. Propria dei reggitori è la sapienza, dei guerrieri la fortezza, dei lavoratori la temperanza; la giustizia è virtù di tutti, principio subbiettivo e immanente, che armonizza i varii organi dello Stato nell'attività del tutto, per cui lo Stato possa effettuare il còmpito proprio, come gli individui. Operando secondo giustizia, l'uomo evita la discordia e la miseria, e lo Stato si mette in grado di raggiungere il proprio fine.

Supremo scopo dello Stato è la virtù, per raggiungere la felicità, mezzo l'educazione. La più alta forma è quella che ammaestra i reggitori dello Stato alla filosofia. Questi debbono avere soltanto l'interesse dello Stato, sopprimendo qualsiasi interesse particolare. Quindi è spento ogni sentimento di famiglia, e tra i reggitori dello Stato deve istituirsi perfetta comunanza di donne e di averi. La vita privata è una schia-

---

(1) Ferrai, op. cit., p. ccxlii.
(2) *Ivi*, p. cclxxix.

virtù, la donna appieno eguale all'uomo, e lo Stato acquista le apparenze del convento spartano. Venendo a trattare della forma del reggimento, o come egli stesso dice, della costituzione, Platone ne ammette necessariamente due sole, monarchia o aristocrazia. Come nell'uomo il coraggio deve cedere alla ragione e il senso giammai prevalere su questi, così il governo deve essere sempre nelle mani dei filosofi. Il governo popolare è una ingiustizia; quello dei guerrieri una forma intermedia fra l'ottimo ed il pessimo. A questo si connette la sua teoria sui mutamenti delle costituzioni, criticata da Aristotele, sopratutto perchè rimane fuori della realtà storica.

Fra l'ottimo Stato, che non può essere in tutto raggiunto, e lo Stato arbitrario, Platone propone e svolge nelle *Leggi* lo Stato legittimo. Qui i cittadini non sono soggetti all' idea assoluta del bene, nè alla violenza ed alla forza, bensì alla legge. Quindi questo Stato ha un carattere più pratico, più storico, accoglie in un indirizzo positivo i risultati della coscienza nazionale greca, le istituzioni contemporanee. La costituzione e le leggi devono assicurare l'ordine e la libertà, la pace e l'armonia sociale. In questa forma la giustizia, invece di essere il principio fondamentale, è la mira ultima dei cittadini e diventa virtù necessaria, per realizzare l'armonia e la temperanza. Anche lo Stato legittimo ha scopo educativo, per condurre i cittadini alla virtù, mediante la quale si raggiunge la felicità. Quindi, nelle *Leggi,* Platone si diffonde sull'educazione da darsi ai cittadini perchè tutti diventino forti, amanti della patria, rispettosi alle leggi. Molte proposte sono tolte dalle disposizioni positive di varie costituzioni contemporanee, specie da quelle di Sparta e di Creta.

La legge, superiore ai cittadini, è incondizionatamente sovrana; i reggitori dello Stato sono i suoi ministri; ed il cittadino è libero, perchè deve uniformarsi alle leggi per raggiungere il proprio fine, e deve essere persuaso della loro giustizia ed opportunità. Per conciliare l'ordine, che condurrebbe al dispotismo, colla libertà che trarrebbe all'anarchia, accorda le due antitesi nel governo misto di monarchia e democrazia; e reputa più facile fondarlo per opera di un despota, di un dittatore, il quale può accogliere meglio il principio della temperanza. Ogni cittadino ha una parte eguale, inalienabile, della terra, e sono divisi in quattro classi, secondo il valore dei loro beni immobiliari. La schiavitù è una assoluta necessità, perchè ciascuno possa partecipare al governo e alla difesa dello Stato.

La somma dell'autorità è posta in mano a 37 magistrati, tra i 57 e i 77 anni, eletti con triplice vaglio (1) dai cittadini capaci di portare le armi, od altrimenti distinti. Ciascuna delle quattro classi elegge 180 deputati ad un Consiglio, e tra i 720 eletti se ne traggono a sorte 360. Il Consiglio si divide in 12 Comitati, ed ognuno rimane in ufficio per un mese dell'anno. Vi è poi un Consiglio di anziani, a suprema guarentigia della costituzione. Lo Stato, come arbitro assoluto degli individui, compone i matrimonii, limita la proprietà, regola il commercio; in una parola gli ordini privati fanno essenzialmente parte degli ordini politici. La comunanza dei beni e delle donne non è più una necessità, perchè la base dell'ordinamento sociale è diversa, non perchè si riconosca un diritto di proprietà e di famiglia.

I pregi ed i difetti delle idee politiche di Platone sono stati da troppo tempo argomento di controversie infinite perchè sia necessario riassumerli. L'umanità ha potuto impararvi come mal si esageri il principio democratico e si disgiunga la morale dalla politica, quanto importi l'educazione alla vita sociale, quanto giovi tener presenti alcuni alti ideali. Ma la confusione tra la morale e la politica, l'esagerazione dell'idea e dell'azione dello Stato, l'oblio delle leggi naturali, la negazione violenta delle passioni e degli affetti umani, rendono cotesti ideali assolutamente inattuabili, come sproporzionati ed incompatibili colla natura umana. I quali giudizi troverebbero anche più ampia e luminosa conferma se noi percorressimo gli altri scritti filosofici di Platone, nei quali si studiò o si propose di dare allo Stato forma razionale, con una infinita varietà di idee e di svolgimenti, ma collo stesso metodo che lo conduceva alle sue creazioni immortali.

§ 3. — *Le speculazioni politiche negli scritti e nelle dottrine.*

In ogni secolo e pressochè tra ogni popolo Platone ebbe continuatori ed imitatori, che cercarono di trarre dalla loro mente un perfetto ideale di Stato. Roberto di Mohl, Luigi Reybaud, Alfredo Sudre, J. J. Thonissen, G. Dunlop, Giorgio Cornewal Lewis, Cognetti de Martiis, Federico Kleinwächter (2) ne ten-

(1) Se ne eleggono trecento; questi, dal loro seno ne scelgono cento, i quali nominano tra loro i 37 magistrati.

(2) B. v. Mohl, op. cit; Reybaud, *Études sur les réformateurs ou socialistes modernes*, 2 vol., Paris 1864; A. Sudre, *Histoire du communisme*, Bruxelles 1849; J. J. Tho-

tarono classificazioni ingegnose, distinguendo quelli di prevalente carattere politico-economico dai disegni sociali, ovvero nella genesi loro, secondo erano tratti proprio dalla mente od idealizzavano una condizione effettivamente esistente, od alla stregua degli intenti, per cui non voglionsi confondere le innocenti speculazioni colle effettive proposte. Quest' ultimo criterio parmi il più adatto ai nostri propositi, come quello che ci consente di studiare gli errori del metodo nell' idea e le conseguenze alle quali conduce nella sua attuazione. Non possono assolutamente paragonarsi, quando si considerino a tale stregua, l' *Utopia* di Tommaso Moro ed il Regno di Giovanni di Leida, la *Città del Sole* di fra Tommaso Campanella e lo Stato dei Gesuiti nel Paraguay, la *Basiliade* od il *Contratto sociale,* e i romanzi russi di Leone Tolstoi od i modesti esperimenti nord-americani contemporanei.

Anche prima di Platone abbiamo traccie di romanzi politici, che hanno talora la forma del verso, come nella *Scala del cielo* di Vishnu-das, ed è fuor di dubbio che Platone ebbe imitatori e seguaci, i quali corressero, temperarono od ebbero la pretesa di perfezionare l'ideale di lui. Con questo intendimento Ecateo d'Abdera descrive gli Iperborei (1), Jambulo l' ignota isola del mare etiopico (2), Euemero la remota Pancaja (3), e Teopomo ci figura nella Zarmasia un popolo di saggi e di buoni (4). Anche la *Ciropedia* di Senofonte è un vero romanzo politico, nel quale si esaltano i vantaggi del potere illimitato di un principe savio e buono, come farebbe un moderno avversario del sistema costituzionale. Pare la narrazione della vita e del governo di Ciro, delle sue imprese, delle sue conquiste, ma tutto vi si eleva a principio, per trarne insegnamenti ed esempi, e la narrazione non risponde alla realtà, ma a quello che lo scrittore si figura nella mente (5).

Il medio evo non ha il tempo di attendere alle serene speculazioni scientifiche; nel cozzar furioso della forza brutale, non

---

NISSEN, *Le socialisme depuis l'antiquité,* Lovanio 1852; DUNLOP, *History of fiction;* G. C. LEWIS, op. cit.; COGNETTI DE MARTIIS, *Programma del corso sull'esame storico e critico del socialismo;* KLEINWAECHTER, op. cit.

(1) Nei *Fragmenta historicorum graecorum* del MÜLLER, Paris, Didot 1841-51, vol. II, p. 336 e seg.

(2) In DIODORO SICULO, II, 56-60.

(3) In PLUTARCO, *De Is. et Os.*, c. 23, ed EUSEBIO, *Praep. Evang.*, II, 2.

(4) Nei *Fragmenta hist. graec.* sovracitati, vol. I, p. 289.

(5) MOHL, op. cit., p. 204; SENOFONTE, *Ciropedia.*

trovano posto gli ideali di un migliore ordinamento sociale, o si rivolgono piuttosto alla città eterna, sollevando gli animi dalla terrena e dalle sue infinite miserie. La *città di Dio*, l'*evangelo eterno* mirano troppo alto per preoccuparsi degli ordinamenti politici, ed i romiti che si ritraggono nella Tebaide o si rifugiano nelle regole di San Benedetto e di San Francesco s'appagano di volgere tutte le forze dell'ingegno al raggiungimento del fine oltre terreno, uscendo in cotal modo, prima di morire, dal mondo. Appena nel secolo XVI l'utopia politica si disegna nell'abbazia di Thélème del *Gargantua* di Rabelais, e piglia forma e nome, che non le verrà poi più conteso, nel libro di Tommaso Moro cancelliere d'Inghilterra.

L'*Utopia* fu pubblicata quando regnava Enrico VIII, con intenti esclusivamente ideali. Tommaso Moro protesta contro l'applicazione delle sue proprie idee, e dichiara che non possono essere tradotte in atto nella società contemporanea. Tranquillizzato così l'animo, pauroso forse delle conseguenze che gli si dovevano affacciare, egli proclama tranquillamente la sua Repubblica ideale. " L'isola di Utopia " [1] scoperta da Raffaele Itlodeo ha servito non meno dello Stato platonico ad inspirare i comunisti moderni. Il concetto fondamentale è che in tutti gli Stati dove la proprietà è individuale e tutto si misura a denaro, giammai si potrà assicurare la giustizia nè far regnare la pubblica prosperità. La terra ed i frutti di essa, prodotto del comune lavoro, appartengono dunque a tutti. Chi ha bisogno di uno stromento da lavoro, di un mobile, di una derrata, deve rivolgersi ai magistrati incaricati di distribuire e custodire la proprietà collettiva. L'attività industriale è minutamente regolata per legge; le professioni sono divise un po' a scelta, un po' a sorte. L'agricoltura è privilegiata, e come tale obbligatoria per tutte le classi. Sei ore di lavoro ogni giorno bastano per assicurare la soddisfazione di tutti i bisogni, e sono numerosi, perchè in *Utopia* Epicuro ha più credito di Zenone. I banchetti hanno luogo in comune, fra concerti melodiosi, danze e profumi, con delicati manicaretti, per guisa che tutti i sensi ne siano solleticati ad un tempo. I valori metallici, che stimolano l'umana cupidigia, sono sbanditi; l'oro e l'argento, pel male che hanno fatto, si destinano agli usi più vili; il ferro solo è tenuto in qualche conto. Il governo è semplicissimo, e tutto si

(1) Che cioè non è in alcuna parte, οὐ τόπος, donde anche il nome del saggio Utopo che ne fu il legislatore.

fonda sopra un sistema elettivo a più gradi. Ogni famiglia di 40 persone, metà uomini e metà donne, con due schiavi, ha un capo; trenta famiglie eleggono ogni anno un *sifogrante* o un *filarca,* e questi nominano per ogni 10 un *traniboro* o *protofilarca,* che sono i grandi dignitari(1). I filarchi uniti insieme scelgono il principe fra quattro candidati proposti dal popolo, e può esser revocato soltanto se aspira a potere assoluto. Ciascuna città manda tre deputati alla rappresentanza nazionale in Amaurota, e questa fa le leggi, riparte i prodotti, determina la durata e la qualità dei lavori(2). L'autore medesimo non sa rispondere alle obiezioni che dimostrano impossibile il suo ideale, ed in talune massime non solo è evidente l'influenza dell'Inghilterra contemporanea, ma della politica che essa doveva seguire per secoli nelle conquiste coloniali(3). Contemporaneo a Tommaso Moro, di cui procurò si stampasse l'opera in Italia, il fiorentino Antonfrancesco Doni descrive i *mondi celesti, terrestri e infernali degli accademici pellegrini,* con evidente imitazione, e colla semplicità propria agli scrittori del tempo(4).

---

(1) Morus, *De optimo reipublicae statu, deque nova insula Utopia*, Londra 1516. In italiano, Venezia 1548 e Milano 1863, col titolo *L'Utopia ovvero la repubblica introvabile.* — In una edizione francese si aggiunge: *Idée ingénieuse pour remédier au malheur des hommes, et pour leur procurer une félicité complète,* trad. par Gueudeville et ornée de très belles figures. Leida, 1715.

(2) Mohl, op. cit., p. 177-183; Sudre, 152-173; Kleinwaechter, 41-47; Dunlop, III, 132, nonchè gli scritti di A. Cayley, G. T. Rudhart, J. Mackintosh ed altri su T. Moro.

(3) 2 vol. in-4° (?), 1552-53; in fr., per cura di G. Chappuis Tourangeau, Lyon 1580; citato da Mohl, 184 e Kleinwaechter, 47-50.

(4) Doni Antonio Francesco, *Mondi celesti, terrestri ed infernali degli Accademici pellegrini*, Venezia, Gabr. Giolito, 1562; in francese col titolo: *Les mondes celestes, terrestres et infernaux; le monde petit, grand, imaginé, meslé, risible, des sages et fols et les tres-grand, l'enfer des escoliers, des mal-maries, des putains et ruffians, des soldats et capitaines poltrons, des pietres docteurs, des usurier, des poetes et compositeurs ignorans.* Tirez des œuvres de Doni Florentin par Gabriel Chappuis Tourangeau, depuis reueus, corrigés et augmentés du *Monde des Cornus*, par F. C., Lyon 1580. — Ecco come lo riassume F. Cavalli, *La scienza politica in Italia*, vol. II, p. 31 33: " Egli finge una grande città fabbricata in tondo perfettissimo a guisa di una stella e nel suo centro si elevava un tempio grandissimo con cento porte, cadauna delle quali infilava diritto una strada che metteva alle mura in cui eranvi pure cento porte. Il territorio circostante era coltivato in guisa che ogni terreno frutticava secondo la sua natura, onde dove facevano bene le viti non si piantava altro, e i contadini non attendevano che a porre, coltivare, accrescere, governare questi fruttici; e dove facevano buona prova i fieni, il grano, la legna, non andavano frammettendo altro che una di queste cose. In ogni strada eranvi due arti,

I romanzi politici si fanno più numerosi nel secolo XVII, ed anche in questo non mancano Italiani, che nella *Città del Sole* di fra Tommaso Campanella ravvisano l'ideale di una perfetta comunanza. L'inspirazione dell'*Utopia* è ancora evidente; ma l'opera del cancelliere d'Inghilterra si connette in qualche modo al mondo reale, mentre in quella del rigido monaco italiano si vede l'uomo che non è uscito dalla sua cella e giudica dal breve pertugio gli uomini e le loro passioni. Il monastero è il tipo del suo governo; le città sono vasti conventi, nei quali uomini e donne vivono soggetti ad una regola inflessibile.

---

come dire da un canto tutti fornai, e nel dirimpetto molini a secco che macinavano, sicchè venivano ad esservi duecento arti, e ciascun cittadino non faceva che un'arte sola. Per cibarsi vi erano due strade di osterie, e quello che cucinava l'una cucinava l'altra; le bocche erano compartite in modo che ad ogni osteria toccava un numero determinato d'uomini e gli osti, dopo che avevano dato da mangiare a quanti dovevano, serravano le porte e non facevano altro. Ogni strada era sotto la cura di un sacerdote del tempio; capo della terra era il più vecchio dei cento sacerdoti, il quale non aveva nè più nè meno degli altri cittadini. I vestimenti erano eguali per tutti, eccettuato il colore, il quale fino all'età di dieci anni era bianco, insino ai venti verde, dai venti ai trenta paonazzo, sino ai quaranta rosso, dai quaranta in poi nero. Gli ammalati conducevansi nella via degli ospedali dove erano curati dai medici. Eravi una contrada di donne per la generazione, e la cosa andava in comune, perciò non si sapeva mai di chi uno fosse figliuolo; il bambino si toglieva alla madre, si allevava, e quando veniva in età si faceva studiare o imparare qualche arte secondo che gli porgeva la natura. Ogni sette dì avevano festa e allora non facevano che stare con gran divozione nel tempio. Ogni giorno ciascuno cessava da lavorare due ore innanzi notte; la mattina visitavano il tempio, poi andavano ai loro esercizii. I vecchi impotenti erano egualmente mantenuti e governati negli spedali; e ciascuno faceva all'altro quello che avrebbe voluto fosse fatto a sè. Tutti i mostri, come sarebbe gobbi, zoppi, guerci venivano subito dopo nati gettati in un pozzo, e gl'incurabili si facevano con certe bevande uscire d'affanno, e così cavavansi gli altri di danno e di sospetti. Denari non ce ne erano, e coloro che provvedevano da mangiare andavano a torre la carne ai beccai, il vino alle cave, la legna alle cataste. Le persone si trattavano tutte da eguali e non si conosceva il disopra, il di sotto, l'andare di mezzo e simili ceremonie.

" A chi non voleva lavorare non si dava da mangiare. Ad ogni porta della città eravi un officiale con dieci uomini che doveva provvedere le cose bisognose per la sua contrada; essi arrestavano chiunque avesse turbato la quiete pubblica, e lo conducevano dal primato della città, che con una presa di manna fatta d'arsenico lo guariva dal suo umore. Vi erano poi i musici che ogni sera si facevano sentire nel tempio; scultori, pittori che ornavano la città; i poeti oltre che cantare versi dovevano attendere ad uccellare, a far reti, ed altri mestieri di non troppo sudore. Quando taluno era sul morire, mettevasi nello spedale in terra a rendere alla terra quello che tanto tempo aveva consumato della terra. I sacerdoti ogni mattina ammaestravano la loro contrada, ed insegnavano a conoscere Dio, a ringraziarlo, ad amarsi l'un altro. "

Poveri e frugali tutti; quattro ore di lavoro al giorno bastano ad appagare i limitati bisogni, sì che molte altre si possono consacrare allo studio delle scienze e della filosofia. Il magistrato più eminente, il Gran metafisico, il Sole, è l'uomo più dotto, e dura sino a che un genio superiore sorga ad offuscarlo e detronizzarlo. Tre magistrati, Potenza, Saviezza, Amore, centro di una vasta gerarchia di funzionari, amministrano la cosa pubblica. La giustizia è sommaria e rapida, le pene varie, dalla morte e dall'esilio alla frusta, alla privazione del cibo e dell'amplesso. Per mantenere cosiffatta società, nella sua logica inflessibile, il frate combina tutti gli strumenti d'oppressione immaginati dal dispotismo politico e teocratico, inventa un sistema di tirannide come appena macchiò le più tristi pagine della storia. Abolita la proprietà, egli non esita ad abolire la famiglia, ma la promiscuità dei sessi è temperata per ciò che la generazione, elevata a funzione sociale, è sottratta al capriccio e regolata con un cinismo incredibile, sbandendo la libertà dall'amore come dalla vita civile e dalle istituzioni. Abitazioni, tavola, letto, lavoro, tutto è comune, e mutano ogni sei mesi; la calma dello spirito ed il perfetto accordo consentiranno i progressi ai quali si affaticano le scienze occulte contemporanee: volare nell'aria, vedere gli astri nel profondo dei cieli, sentire l'armonia delle sfere, prolungare e perfino rinnovare la vita.

Il gran maestro degli Ospitalieri ha un bell'opporre i suoi dubbi al capitano genovese che scopriva a Taprobane questa meravigliosa città; a tutto risponde la logica implacabile, che rifonde nel crogiuolo del proprio cervello la natura umana, e ne la trae così come la aveva immaginata (1). Naturalmente l'idea del monaco non migliora nelle imitazioni, e basterebbe percorrere la *descrizione della repubblica cristianopolitana* di Gian Valentino Andrea, teologo protestante (2), o la *Storia dei*

---

(1) Sudre, 179-185; Kleinwaechter, 50-55; Mohl, 185-187; Campanella Tommaso, *Opere scelte*, ord. e ann. da A. D'Ancona, 2 vol. in-12, Torino 1854; Berti Domenico, *Fra Tommaso Campanella*, Roma 1886; Amabile Luigi, *Fra Tommaso Campanella, la sua congiura, i suoi processi, la sua pazzia*, 3 vol. in-8°, Napoli 1892. — Si vedano anche gli scritti di S. Cipriano, Nicerone, Baldacchini, Simonetti, Capialbi, Carmignani, L. Colet, ecc.

(2) *Reipublicae christianopolitanae descriptio*, Argentorati 1619, trad. in tedesco (1741) col titolo: *Viaggio all'isola di Cafar Salama e descrizione dell'isola di Cristiansburg, con un compendio di pensieri morali*, Esslingen 1741; Mohl, 187-189; Kleinwaechter, 55-58.

Sevarambi di Dionigi Vairasse d'Allais [1]. Il primo, montato sul vascello " Fantasia „, naufraga nel mare etiopico, e si trova ad una Cristianopoli, specie di Solopoli ad uso dei protestanti, con una infarcitura di prediche teologiche ed alcuni temperamenti reputati adatti a vincere la ripugnanza per la promiscuità degli amori e per altre istituzioni somiglianti. La storia dei Sevarambi, se non altro, è la piacevole narrazione di un viaggio del capitano Siden, che naufraga in una terra australe col suo equipaggio di emigranti, e vi ritrova i Sevarambi, ai quali il persiano Sevaria aveva dato una costituzione, curiosa mistura di autocrazia e d'autogoverno. Gli Osmasionti, eletti da ciascuna *osmania*, formano il Consiglio Generale al quale è affidata la generale gestione di tutti gli affari dello Stato; per ogni otto *osmasionti* si elegge un *trosmasionte*, ed i 24 anziani formano il Senato; il *Luogotenente del sole*, un monarca poco men che assoluto, è a capo dello Stato.

La *Nuova Atlantide* di Bacone da Verulamio, l' *Oceana* di Giacomo Harrington, completano la serie dei principali romanzi politici del secolo XVII. La Repubblica di Salento del *Telemaco* di Fénelon, la *Scidromia* di Antonio Le Grand, lo *Stato d' Ofir* di scrittore ignoto, pubblicati negli ultimi anni del secolo, già ci introducono al successivo, nel quale le utopie si chiameranno legione e scenderanno in campo a perturbare il rinnovamento politico d'Europa e d'America. Dell'opera di Francesco Bacone abbiamo pochi frammenti, e non bastano a dirci quali fossero le idee politiche suggerite pel buon governo d'uno Stato ideale dall'uomo che aveva pur saputo trarre dall'esperienza della storia suggerimenti " per condurre i Regni e gli Stati a verace grandezza „. Pochi scrittori al pari di lui, diedero alla filosofia politica fondamento nell' esperienza di tutti i popoli, cercando di riuscire alla verità per la sola via che può addurvi; che se tuttavia sacrificò all'indirizzo dei tempi suoi, l'opera doveva essere stata certo degna del grande ingegno di lui [2]. L'*Oceana* di Harrington è sovratutto singolare per ciò che il suo ordinamento politico riposa sopra una infinita serie di elezioni, regolate con una minuziosa pedanteria,

(1) *Histoire des Sevarambes, peuples qui habitent une partie du troisième continent, communément appellé la terre australe; contenant une relation du Gouvernement, de la religion, et du langage de cette nation inconnue jusqu'à présent aux peuples de l'Europe*, Amsterdam 1677, in 2 vol.; Mohl, 194-195; Kleinwaechter, 58-66.

(2) Blakey, *Political Literatur*, vol. II, p. 422; Mohl, p. 189; Bacon Francis, *The Works*, Philosophical Works, vol. III, London 1874, p. 121-166.

come se dalla osservanza delle più sottili formalità dipendesse la felicità dello Stato (1). Nel *Telemaco* è una serie di consigli dati al giovane principe per rendere felice il suo popolo, innocenti elucubrazioni delle quali è ricchissima sovra ogni altra la letteratura italiana di questi tempi (2). Anche gli Schidromedi, presso all'India, dànno il solito spettacolo del popolo felice col principe buono e quindi leggi poche, chiare, brevi, processi rari, e un benessere universale (3). La storia del Reame d'Ofir, è una noiosa descrizione di un regno ideale di buoni e di felici, senza spirito e senza novità alcuna, con infiniti particolari sull'educazione, non esclusi i programmi scolastici, che dovrebbero condurre allo scopo agognato (4).

Nel secolo XVIII le utopie politiche e sociali vieppiù spesseggiano e nell'ardente desiderio del meglio, preparano gli animi alle violente mutazioni tra le quali esso tramonta (5). Talune hanno precipuamente carattere politico, si occupano di un ideale ordinamento dello Stato, come il Ramsay nei *Viaggi di Ciro,* l'Abate de Terasson nel *Seto*, Simon Berington nelle *Memorie di Gaudenzio da Lucca,* Stanislao Leczynski re di Polonia nel *Dialogo* di un Europeo con un isolano del Regno di Dumocala, Alberto di Haller nell'*Usong,* nell'*Alfredo,* nel *Fabio e Catone,* il poeta danese Holberg nel *Viaggio sotterraneo di Nicola Klimm*, fantasia vernesca più che vero romanzo politico, come *l'anno 2440* di Luigi Sebastiano Mercier e la *Storia del Reame degli Orsi* di Gaspare Gozzi.

---

(1) *The Oceana and others Works* of James Harrington, *with an account of bis life by* John Toland, London 1771; Mohl, p. 190-191.

(2) La prima edizione del *Telemaco* uscì nel 1700, e ne seguirono innumerevoli in ogni lingua.

(3) *Scydromia, seu sermo, quem Alphonsus de la Vida habuit coram comite de Falmouth de Monarchia,* Nüremberg 1680.

(4) *Ophirischer Staat oder Curieuse Beschreibung des bisshero von vielen gesuchten aber nicht gefundenen Königreich Ophir...,* Leipzig 1699.

(5) A. M. Chev. De Ramsay, *Les voyages de Cyrus, histoire morale,* Paris 1727: Abbé de Terasson, *Séthos, histoire ou vie tirée des monumens anecdotes de l'ancien Egypte,* Amsterdam 1732, 2 vol.; Simon Berington, *Mémoires de Gaudentio di Lucca,* Paris 1754 (Mohl, p. 194, e Kleinwaechter, p. 9, credono ad una anteriore edizione francese e non conobbero l'originale certo inglese); *Entretien d'un Européen avec un Insulaire du royaume de Dimocala,* par Sa Majesté le R. de P., Paris 1756; Mohl, p. 208; Albrecht von Haller, *Usong, eine morgenländsche Geschichte in vier Büchern,* Bern 1771; *Alfred König der Angelsachsen,* Bern 1773; *Fabius und Cato,* ein Stück römischer Geschichte, Bern 1774; Holberg, *Nicolai Klimmii iter subterraneum, novam telluris theoriam ac historiam quintae monarchiae exhibens,* Copenhagen 1741; Mercier, *L'an 2440, rêve s'il en fut jamais,* 2 vol., London 1785; Gozzi G., *Storia del Reame degli Orsi,* Venezia 1768, nel " Sognatore italiano ,, e Milano 1863.

Hanno invece prevalente carattere economico e si preoccupano sovratutto di un migliore ordinamento sociale, considerando le istituzioni politiche come mezzo a raggiungerlo, numerosi altri scritti, tra i quali appena meritano menzione quelli di Gabriele Foigny [1], e di Nicola Rétif de la Brétonne [2], un vero emporio di sciocchezze prive di qualsiasi interesse scientifico. Si leggono invece colla più continua e viva curiosità la *Basiliade* di Morelly, che completò e ridusse a sistema l'esposizione delle sue teorie nel *Codice della natura* [3] e la *Repubblica dei filosofi* di Fontenelle, sebbene sia una rifrittura di brani dell' *Utopia* e di altri romanzi precedenti [4]. Molti scritti dell'epoca non s'appagano di un ideale di semplici istituzioni politiche, di principi buoni, di popoli felici, e vi aggiungono le più brutte esagerazioni o degenerazioni della sensualità. Ma più che questo o quello scrittore, la tendenza all'utopia, l'affannosa ricerca dell'ideale inspira la società, e quando troverà in Giangiacomo Rousseau la poderosa scintilla del genio, e si sentirà dalla filosofia chiamata " a rivedere le clausole del contratto sociale ", le utopie condurranno ai fatali, inevitabili risultati e si dimostreranno non solo la vanità, ma i pericoli estremi del metodo. Il secolo nostro, redento a libertà, non avrà più che innocenti sognatori politici come Stefano Cabet [5], Ferdinando Amersin [6], Hansel Truth [7], Edoardo Bellamy [8], Teodoro Hertzka [9], Carlo Dossi [10]; o esperimenti modesti di comunismo come l'opificio di New Lanark, la colonia di New Harmony, i comuni

(1) *Les aventures de Jacques Sadeur dans la decouverte et le voiage de la terre Australe;* contenant les coutûmes et les mœurs des Australiens, leur religion, leurs exercices, leurs études, leurs guerres, les animaux particuliers à ce païs et toutes les raretés curieuses qui s'y trouvent, Paris 1705.

(2) *La decouverte australe, par un homme volant, ou le Dédale français;* nouvelle tres philosophique, suivie de la lettre d'un singe, Leipzick, in 4 vol.

(3) *Naufrage des isles flottantes ou Basiliade du célèbre Bilpaï,* poeme heroïque traduit de l'indien par M. M., 2 vol., Messina 1553; Kleinwaechter, p. 66-70; Mohl, p. 196; *Code de la nature ou le véritable esprit de tout temps négligé ou meconnu,* Amsterdam 1755; Kleinwaechter, p. 70-86, dove ne è riprodotta la parte principale.

(4) *La république des philosophes ou histoire des Ajaoiens,* Genève 1768.

(5) *Voyage en Icarie* par M. Cabet, Paris 1848, " Quarterly Rewiew ", 1848, p. 165-172; Sudre, p. 296-320.

(6) *Das Land der Freiheit,* Graz 1874.

(7) *Am Ende des Jahrthausends,* Basel 1871.

(8) *Locking Backward,* New-York 1889; italiano: *Nell'anno 2000,* Milano 1892.

(9) *Freiland,* ein sociales Zukunftsbild, Leipzig 1890.

(10) *La colonia felice,* utopia lirica, 4ª ed., Roma 1883.

Icariani dell'Iowa (1), sino a che il problema politico sarà messo in seconda linea, e tra le minaccie dei socialisti anarchici, le serene elucubrazioni degli scienziati, le preoccupazioni dei socialisti cristiani e le rivendicazioni della democrazia, nuovi ed urgentii pericoli minaccieranno la società e renderanno ancora più necessario il consolidamento e la riforma delle istituzioni politiche nel modo più adatto a guarentire il benessere del maggior numero, e la potenza dello Stato.

§ 4. — *Le utopie in atto.* *La costituzione di Locke nella Carolina. I Gesuiti nel Paraguay. Rousseau e la rivoluzione francese.*

" Negli annali della storia del mondo non vi è forse un esempio più salutare della follia di tutti questi esperimenti, che si propongono di stabilire la forma del governo secondo pure teorie ; non vi è prova più evidente del pericolo di tutte queste leggi, fatte senza consultare le abitudini, i costumi, i sentimenti del popolo che devono reggere „. Con queste parole Giacomo Story (2) giudica uno dei più infelici aborti ai quali abbiano condotto i tentativi di applicare il metodo ideale alle istituzioni politiche e sociali. Certo altri tentativi aveva veduto fallire l'umanità prima di quello di Giovanni Locke. Anche nel socialismo cenobitico de' Pitagorici lo Stato doveva riflettere l'armonia dell'universo, e perciò la sua unità non era possibile che coll'unità del comando, coll'unità del governo e della legge. L'armonia aveva per condizione e per ideale la comunanza di pensiero, di vita, di proprietà, cui mirava la regola rigida di quella consociazione, che recata in atto contribuì alla misera fine delle fiorenti città della Magna Grecia (3). Gli Esseni della Palestina, i Terapeuti d'Egitto ed altri esperimenti avevano però dimostrata l'assoluta vanità ed il peri-

---

(1) Cognetti De Martiis, *Il socialismo negli Stati Uniti d'America*, nella " Bibl. degli Econom. „. serie III, tomo IX, parte III, Torino 1891.

(2) *Commentaires of the Constitution*, vol. I, § 135.

(3) Chaignet Ed., *Pythagore et la philosophie pythagoricienne*, 2 vol. in-8°, Paris 1873; Ad. Franck, *Pythagore*, nel " Journal des savants „, 1874, p. 532-546, e 674-688; *Pitagora* di G. Calza, nel " Rosmini „ di Milano, 1887; B. Laugel, *Pythagore, sa doctrine et son histoire d'après la critique allemande*, nella " Revue des deux mondes „, août 1864.

colo del metodo, quando noi vediamo un filosofo tentarne serenamente l'applicazione in un paese nuovo, poco men che vergine, dove a lui sembrava che il sereno ideale dovesse trovare il terreno più adatto.

La Carolina, scoperta nel 1535 da Ferdinando Soto, denominata poco appresso da Coligny *de regis nomine*, venne eretta nel 1663 a provincia reale, e concessa in libera e perpetua proprietà ad otto potenti feudatari, influenti a Corte e nello Stato. Quando parve che la colonia fosse avviata a singolare fortuna, i colleghi diedero ad Ashley Cooper conte di Shaftesbury l'incarico di redigere per lo Stato nascente una costituzione " perfetta e duratura nei secoli ". L'eloquente ed abilissimo uomo di Stato si rivolse a Giovanni Locke, medico ed amico suo, il grande filosofo del secolo XVIII, l'apostolo della tolleranza religiosa, uno degli uomini verso i quali la causa della libertà e della civiltà ha maggiori doveri. Nel formulare la sua costituzione [1], Locke pose mente a quella che reggeva allora l'Inghilterra, dando per risultato della ragione pura quello che era una reminiscenza ed una idealizzazione, non badando alle circostanze nelle quali doveva seguire l'applicazione. Quando si paragona la creazione uscita dal genio di un astuto uomo politico e d'un grande filosofo all' ordinamento politico delle altre provincie d'America, prodotto naturale dei bisogni e dei voleri di quei coloni, che non analizzavano le loro idee colla perfezione di Locke, ma sentivano assai meglio ciò che alle condizioni loro era più appropriato, si ha una luminosa riprova della necessità di attenersi all'osservazione ed allo sperimento, lasciando i pericolosi ideali.

Gli otto proprietarii ereditari, con facoltà di sostituire nello stemma, nel nome e nel potere la famiglia che venisse ad estinguersi, costituivano una Dieta sovrana, presieduta dal Gran Palatino, l'anziano tra loro, con regole di precedenza rigidamente determinate. Tra i grandi proprietarii ripartivansi gli uffici di ammiraglio, ciambellano, cancelliere, connestabile, supremo giudice, gran tesoriere, e gran mastro. La Carolina era divisa in contee di 480.000 acri, ciascuna contea in 40 circoli di 12.000 acri, otto signorie, otto baronie e ventiquattro colonie. Le signorie erano attribuite a ciascuno degli otto proprietarii, in ogni contea v'era un langravio e due cacichi, membri

(1) Il testo trovasi nelle *Charters and Constitution*, vol. II, p. 1397-1409; LABOULAYE, *Histoire des États-Units*, lect. 15, vol. I, p. 328-364.

del Parlamento per la nobiltà loro, e tra essi ripartivansi le otto baronie, ereditarie ed indivisibili. Le 24 colonie erano divise tra franchi proprietari, e ciascuna terza parte di colonia (3000 acri) poteva essere eretta a feudo. Tutte coteste proprietà feudali, divise in fattorie di 10 acri, dovevano essere coltivate da fittavoli ereditari, attaccati in sempiterno alla gleba, tenuti a pagare l'ottava parte del reddito, e soggetti alla giustizia dei signori. Tale l'ordinamento sociale, un ideale di feudalismo associato alla schiavitù dei neri, che Locke dava ad un popolo di liberi, di eguali, di pionieri vigorosi ed intelligenti, che avevano lasciata la patria per sottrarsi ad ogni forma di intolleranza e di tirannide.

Il Governo era estremamente complicato e tutto a profitto dei nobili. Oltre alla suprema Dieta dei proprietari con potere esecutivo, vi erano sette Corti superiori, presiedute da uno di essi, tra le quali si ripartivano le funzioni dello Stato. E componevano tutte insieme un consiglio di 50 membri incaricato di mantenere l'ordine e preparare le leggi. Il Parlamento si componeva di quattro ordini, lord proprietari, langravi, cacichi, e quattro rappresentanti per ciascuna contea formanti l'ordine dei comuni. Per l'elettorato richiedevasi il possesso di 50 acri, di 500 per l'eleggibilità. L'iniziativa delle leggi spettava al Gran Consiglio, non al Parlamento; i proprietarii avevano il diritto di *veto* su tutti gli atti del Parlamento, e ciascuno dei quattro Stati poteva a sua volta arrestare, come incostituzionale, l'esecuzione d'una legge. Per evitare la moltiplicità delle leggi che alterano l'originaria fisonomia del Governo, tutte si consideravano abrogate dopo un secolo; gli avvocati erano tolti di mezzo o dovevano esercitare ufficio gratuito. Tutti i cittadini dovevano credere in Dio e professare un culto; riconoscevasi come chiesa nazionale l'anglicana, le altre erano tollerate.

Più d'uno storico americano affermò non esser veramente possibile attribuire al grande filosofo questa creazione politica, che esagera tutte le ingiustizie del feudalismo, ma nelle linee generali dell'opera si riconosce l'autore del *Governo civile* (1). E fu disegno ammirato a' suoi tempi; l'autore parve uno di quei grandi legislatori che l'umanità onora, e la costituzione della Carolina si chiamò *il gran modello*, aggiungendo, “ che gli imperi si disputerebbero la gloria di assoggettarsi a così nobile

(1) *The Works* of JOHN LOCKE, ed. 1824, vol. IV; *Two treatise on Gouvernment.*

governo „. Ma quando si volle applicare questo grande e complesso ordinamento ad una semplice società di coltivatori, si vide subito che i fatti smentivano la teoria e la condannavano irremissibilmente. Dove trovare i castelli feudali e le corti in quelle foreste sterminate, senza strade, tra uguali che avevano messo il suolo a coltura colle loro braccia, e non conoscevano distinzioni di nascita? Dopo 20 anni di continue lotte e di malcontenti infiniti, dopo aver toccato con mano i disastri che la costituzione procurò ad essi ed alla colonia di cui arrestò lo sviluppo, i proprietari medesimi consentirono ad abrogarla. “ Il grande errore di Locke, fu di non aver compreso che le leggi non sono un'astrazione filosofica, un ideale, ma l'espressione di relazioni esistenti. In altri termini le leggi, e specialmente le costituzioni non sono fatte per l'umanità, ma per un determinato aggregato di uomini, che vivono nel tempo e nello spazio; norme diverse occorrono a diverse società, e non si creano costituzioni, non si inventano leggi, mentre le relazioni sociali si stabiliscono spontanee, per effetto di mille cagioni, che la legislazione può lentamente modificare, giammai determinare o sopprimere con poche righe di scritto „ (1).

Nelle altre colonie troviamo pure la costituzione della metropoli, ma senza privilegi d'aristocrazia e di clero, un regime semplice, naturale, adatto a tutti i bisogni, facilmente perfettibile; nulla d'immaginario, nulla di violento, nulla di strano, nè caste, nè privilegi, nè cacichi, nè manieri, ma in cambio tutti i fondamentali principii, tutte le garanzie del governo libero. “ Voi sarete governati dalle vostre leggi, diceva invece Guglielmo Penn al popolo cui doveva dare il nome glorioso; non bisogna che la mia volontà, la volontà di un uomo possa impedire il benessere di un popolo. Nelle carte che io vi do, tenete il buono, lasciate il cattivo, aggiungete quanto stimerete utile al bene generale „ (2). Per questo Locke è illustre filosofo, ma Penn è grande e saggio uomo politico, e nel diversissimo destino della Pensilvania, il secondo Stato dell' Unione per popolazione, ma il primo per civiltà e per benessere, e della

---

(1) Laboulaye, op. cit., I, p. 357; Bancroft G., *Storia degli Stati Uniti,* vol. II, cap. XVI, dice che “ era come voler cambiare gli alberi in cattedrali „.

(2) Bancroft, op. cit.; si veda la bella *prefazione al piano del Governo della Pensilvania,* e la *Carta della Pensilvania* del 28 ott. 1701 di G. Penn, i Percy Poore, op. cit., I, p. 1518-1520, 1536-1540 e in francese nel Gourd, *Les Chartes coloniales,* I, p. 297-311.

Carolina del Sud, uno dei meno invidiabili, si possono leggere come in aperto libro i diversi risultati dei due metodi politici.

La conclusione non è meno evidente nella storia dello Stato fondato dai Gesuiti nel Paraguay e degli ordinamenti che per qualche tempo essi riuscirono a farvi prevalere (1). L'influenza di Tommaso Campanella e della sua *Città del Sole* è evidente così nell'idea dominante che in molti particolari; che se talune differenze sono notevoli, si debbono allo stato di inferiore coltura dei Guaranì ed all'immensa distanza tra essi ed i loro dominatori, ignota ai cittadini solani. La costituzione del Paraguay, opera di due gesuiti italiani, Cataldino e Maceta, era stata preparata nel collegio dell'Assunzione quando, col pretesto di raccogliere gli Indiani nelle commanderie, gittarono il fondamento di uno Stato teocratico quale il mondo non vide mai. Convertirono in massa i Guaranì, ne fecero altrettanti reggimenti di coltivatori, raccolsero in 32 borgate 40.000 famiglie, chiudendo il paese agli stranieri. Il più rigido monopolio agricolo e commerciale consentì loro di realizzare ingenti beneficii; gli abitanti erano mantenuti nell'ignoranza, nella miseria, nel più cieco fanatismo, gelosamente sottratti a qualsiasi contatto esteriore e tra loro, soggetti a regole inflessibili, in tutti i più minuti atti della loro vita. Erano ordinati come mandre di pecore in chiusi asili, sotto la direzione assoluta dei loro pastori, ed i corregidori avevano potere assoluto in dipendenza dai Padri, che erano confessori e giudici, sì che peccato e delitto erano un solo atto riprovevole e severamente punito. Nessuna proprietà, nessuna libertà, i matrimonii stessi assortiti per autorità spirituale e persino le unioni tra i coniugi soggette a norme e ad ore fisse, per dare il maggiore e più sano frutto a beneficio dello Stato.

Bene giudica E. Gothein, quando paragona lo Stato del Paraguay così costituito ad un immenso asilo d' infanzia. Convinti che il cielo è assicurato ai fanciulli ed ai poveri di spirito, i Gesuiti posero ogni cura a mandarvi i sudditi loro, e riscontrarono che nessun mezzo era insieme più adatto ad accrescere le loro ricchezze e ad assicurare la loro potenza. Ma nessuno condusse a più tristi risultati, dei quali ancora ai

---

(1) Gothein E. *Der christich-sociale Staat der Jesuiten in Paraguay*, Leipzig 1883; Charleroix, *Histoire du Paraguay*, e gli scritti di Nicola Del Teco, Lozano, Montoya ecc.; Pombal, *Relaçâo abbreviado da Republica de los Jesuitas*, Lisboa 1757; *Histoire du roi Nicolas I roy du Paraguay et empereur des Mamelucs*, St-Paul 1756.

dì nostri non sono cessate le conseguenze. Il Paraguay è tuttodì tra i meno civili Stati dell'America ed in nessun altro si succedettero più violente rivoluzioni e più efferate tirannidi, in nessuno la miseria è più grande e manca in maggior misura qualsiasi idea di libertà, nessuno ha percorso minor tratto nel cammino della civiltà. E per quanto i contemporanei conoscessero assai poco di cotesto Stato singolare, di cui persino a vescovi ed a legati pontifici si vietava l'accesso, l'eco che trovò in Europa il grido di indignazione del marchese di Pombal ci lascia facilmente supporre che nel vasto convento non fosse alcun benessere, alcuna felicità, se non per coloro che se ne erano fatti astutamente i priori, come avviene di tutti questi sistemi ideali, concepiti più per passione di dominio che per lo scopo confessato di assicurare la felicità, il benessere, la pace dei proprii simili.

Tali erano gli intenti coi quali anche Giangiacomo Rousseau, cedendo alle generali tendenze dell'età sua, aveva scritto il *Contratto sociale*. Nella sua lettera a Buttafoco, il filosofo ginevrino aveva dichiarato, che egli non intendeva di applicare le sue idee, ma gli animi vi erano ormai preparati, e la dottrina doveva riuscire alle fatali conseguenze. La ragione classica aveva chiuso gli occhi sull'uomo reale, sulle effettive condizioni della società, e traendo dalla mente la nozione di un uomo ideale edificava nel vuoto. L'uomo è un essere naturalmente buono, amante dell'ordine e della giustizia; la natura lo ha fatto buono e felice, la società lo deprava. Traete dal padule la statua, pulitela, rimettetela sul suo piedestallo, e vi apparirà novellamente biancheggiante nel marmo (1); spezzate le dighe opposte dalla tirannide, le leggi insensate, la natura ripiglierà l'impero, " tutti i popoli saranno virtuosi, tutti i popoli saranno felici „ (2). Contratto iniquo all'origine, la società lo è anche più oggi; la proprietà deve essere tolta di mezzo ed ogni disuguaglianza scompare. Tutti gli uomini sono eguali, e perciò deve cessare qualsiasi privilegio; tutti sono liberi, e ciascuno ha il diritto d'intervenire colla sua volontà nelle comuni risoluzioni. La sovranità di ciascun individuo è inseparabile dalla sua persona, nè egli potrà delegarla senza perderla. Composto di rigidi teoremi, il contratto sociale ha l'autorità

---

(1) *Lettre à M. Beaumont*, p. 24; EMILE *Profession de foi*, ecc.

(2) Sono i due articoli della costituzione trovati tra le carte di SISMONDI, allora studente: TAINE, *Des origines de la France contemporaine*, vol. I, 298.

della geometria, vale per tutti i popoli, per tutti i luoghi, per tutti i tempi. E basta che gli uomini deliberino ed accettino la teoria per avere in pari tempo la capacità di comprenderla e la volontà di applicarla. Il che è facile, perchè l'idealismo contemporaneo ha diffusa una elevata coscienza delle facoltà dell'uomo, ed una generale convinzione della sua bontà. Quando volevano figurarsi la fondazione di una società umana immaginavano una scena tra bucolica e teatrale, come si veggono sui frontispizi d'alcuni libri dell'epoca. Molti uomini seminudi o vestiti di pelli di fiere sono riuniti sotto una gran quercia; in mezzo si alza un vecchio venerabile, e parla " il linguaggio della natura e della ragione ", proponendo loro di unirsi, spiegando a che cosa si obbligano col loro mutuo consenso, mostrando l'accordo dell'interesse pubblico coll'interesse privato, facendo loro sentire le bellezze della virtù. Tutti mandano grida di giubilo, l'abbracciano, gli si affollano intorno, lo vogliono capo; danzano sul prato, si incoronano di fiori, e la felicità di tutti è assicurata. Così la società, addormentata dal flauto pastorale dell'idealismo nell'egloga dolce e mite, si sveglierà nella foresta delle collere bestiali e degli appetiti selvaggi, e troverà le agnella mutate in lupi.

Il Governo dello Stato foggiato secondo queste idealità non poteva avere nè autorità, nè durata, nè iniziativa, nè forza alcuna. Il popolo è sovrano ed il governo deve servirlo. Quindi nessuna legge inviolabile, nessuna costituzione immutabile, e i deputati non più rappresentanti, ma commessi, i quali nulla possono concludere senza l'approvazione dei loro mandanti. Il popolo si riunisce sempre, di diritto, per approvare le leggi, rivedere tutti gli atti dei magistrati, vigilare continuamente i suoi servitori (1). Così il dogma della sovranità del popolo inorganico e frammentario, interpretato dalla folla conduce all'anarchia, sino a quando interpretato dai capi condurrà al dispotismo. Imperocchè la conseguenza dell'utopia è sempre la medesima, e riesce necessariamente all'assoluta autorità dello Stato, al convento spartano, dove l'individuo, che vorrebbe esser tutto, si annichila completamente. La proprietà spetta allo Stato che ne usa come crede pel bene generale; ad esso il diritto di educare la gioventù nell'interesse pubblico, e non vi è tollerata alcun'altra associazione religiosa o civile che ne turbi l'azione. Così l'idealismo, proclamando la sovranità di

---

(1) *Contrat social,* I, c. 7; III, c. 1. 13, 14, 15, 18; IV. c. 1, 3.

ciascuno, sostituisce alla volontà individuale la volontà pubblica, cioè in teoria il mutevole capriccio della maggioranza, nel fatto l'arbitrio rigido dell'assemblea, della fazione, dell'individuo che tiene il potere. La ragione pura presiederà non solo alle istituzioni politiche e le riformerà dalle fondamenta, ma in nome di essa lo Stato muterà tutto, leggi, costumi, pesi, misure, nomi, titoli, forme del saluto; diventerà una monomania fredda e feroce, accanita ad annientare il passato che abborre, a stabilire il millennio che agogna, in nome di un immaginario contratto, anarchico e dispotico, che scatena l'insurrezione e giustifica la dittatura, per riuscire ad un ordinamento sociale pieno di contraddizioni, ora baccanale d'energumeni, ora convento spartano, e tutto questo per sostituire all'uomo vivo, durevole, lentamente formato dalla storia, un automa improvvisato, che crollerà appena non lo sosterrà più la forza esteriore e meccanica che lo ha costruito „ (1).

L' anarchia spontanea, il regno del terrore, il dispotismo napoleonico furono in gran parte conseguenze di un errore di metodo. G. G. Rousseau, vedendo svolgersi innanzi a' suoi occhi i drammi sanguinosi della rivoluzione, avrebbe potuto esclamare ad ogni istante “ ecco là il mio contratto sociale che passa! „. Il che fu avvertito da quanti riconoscono in questo il maggior danno degli idealismi politici. “ L'intreccio delle facoltà umane è tale e tanto, che ciò che dall'uomo si elabora nel pensiero, trapassa poscia nella volontà e nella coscienza, per prorompere col tempo nelle azioni... Tutti quei sistemi e quelle teorie sociali a cui si abbandonarono gli intelletti, allorchè prevalse di soverchio la scuola razionale, finirono per produrre tale un disdegno contro le istituzioni e le disuguaglianze tra classe e classe che allora esistevano, che al fine si proruppe in quella rivoluzione eminentemente giuridica e sociale che fu, la francese „ (2). Ma quella che poteva essere un quieto e fecondo rivolgimento trascorse al terrore ed al sangue e travolse nella piena gli idealisti, che dopo averla preparata, credevano di poterla dominare. La ricostruzione sulle rovine fu possibile solo quando la ragione, dopo aversi creduta infallibile, dubitò di sè, ricorse ai sussidi della storia, dell'osservazione, dell'esperienza, e con-

(1) Taine, op. cit., p. 328.
(2) Carle, op. cit., p. 353.

statò che la natura dell'uomo può essere trasformata e modificata, giammai trascurata o soppressa. I dogmi proclamati dalla rivoluzione, sulla falsariga della politica ideale, dovettero tutti essere temperati alla stregua delle realtà storiche, delle necessità politiche, delle esigenze umane, e la sovranità del popolo, la divisione dei poteri, l'assoluta uguaglianza, l'illimitata libertà vennero sottoposti a quelle osservazioni ed a quegli esperimenti, che condussero ai temperati risultati accolti nelle moderne costituzioni.

§ 5. — *Metodo d'osservazione negli scrittori politici. Aristotele e i Romani.*

Aristotele, nella sua *Politica,* seguendo il metodo analitico, trasse i principii delle istituzioni politiche da ben centocinquantotto costituzioni di città e colonie greche, delle quali appena tre furono trasmesse sino a noi [1]. Non troviamo nelle sue opere le ricerche acute e profonde della scienza moderna, ma il metodo è lo stesso che a queste condusse. Riconosce con qualche esagerazione il valore dell'individuo, ammette la schiavitù, con argomenti che ne implicano la condanna, confessa che la preferibilità d'una o dell'altra forma di governo è relativa, e fonda la sua costituzione sopra elementi positivi. Nella stessa guisa che Platone erasi mostrato anche grande osservatore, Aristotile ha il suo ideale, ma il metodo che tengono è del tutto diverso. Per questo " il maestro di color che sanno „ fu sempre considerato come il più autorevole interprete delle teorie degli antichi pensatori secondo il metodo d'osservazione. La sua dottrina politica, come la sua filosofia, è più umana e completa; essa ci appare come il complemento dell'etica, ed abbraccia tutto il contenuto delle discipline che riguardano lo Stato. Nella *Politica* egli tratta della dottrina generale dello Stato o della costituzione, della teoria dello

(1) *Vit. Aristot. vulg.* da il numero 255, *Vita Aristot. Marcian*, 250, e così Ammonio, *Prolog. in Categ.*, p. 35 b, 17 Br., mentre altrove si ha il numero 260, o 255, e presso gli scrittori Arabi, con evidente errore, 71. Rose, *Aristoteles Pseudepigraphus*, Lipsiae 1863. " Omnium fere civitatum non Graeciae solum, sed etiam barbariae ab Aristotele mores instituta disciplinas... cognovimus „ Cicerone, *De finib.*, V, 4.

Stato ottimo e dell'ottima costituzione, di quella dello Stato concreto e della migliore costituzione per ciascuna città, delle cause che conservano e perdono le città, e finalmente dell'ordinamento delle varie istituzioni loro. Per formulare la teoria della costituzione, egli ci dà una revisione critica, in gran parte perduta, di quelle che ha potuto studiare in molte città e colonie greche. Cesare Balbo scrisse, che il suo libro " non solamente costituì la scienza, ma rimane forse il più bello e compiuto fra gli innumerevoli, che sono stati scritti di poi ". Ed E. Lerminier stima, " che a lui parve si potesse studiare la società colla medesima esattezza dell'organismo fisico; ed alla stessa maniera che aveva messo insieme, per la sua *Storia naturale*, quanti materiali aveva potuto carpire alla natura, raccolse per la sua *Politica* le costituzioni dei diversi Stati della Grecia ". Platone confessa sovente, con una grande compiacenza, di avere composto un ideale politico, e, senza preoccuparsi di ciò che è, tiene lo sguardo intento a ciò che dovrebbe essere; Aristotele dichiara subito, che non basta considerare la repubblica ottima, bisogna ordinare quella che si può avere ed è più agevole e più utile a tutti. La stessa vita ch'egli menò, gli porse l'agio di conoscere le leggi e l'andamento d'ogni forma di governo, e considerare intimamente gli effetti palesi e le vie ascose dell'arte politica.

La teoria politica fondamentale di Aristotele, per ciò che l'idea vi si muove nella realtà, non può essere appieno compresa che in tutte le particolarità del suo svolgimento. Solo nella tela completa della *Politica* si può cogliere la dottrina di Aristotele, che aggruppava in un vivente organismo scientifico i vari rami del diritto e le varie discipline attinenti allo Stato. Osservando i fatti sociali colla sagacia medesima dei fenomeni naturali, egli reputa che la politica non fa gli uomini, ma li prende quali natura li ha fatti. L'uomo è essenzialmente socievole, e prodotto di natura è lo Stato. Prima di esporre le sue idee, egli esamina gli scritti dei contemporanei e le costituzioni di cui riesce ad aver conoscenza. Il sistema di Platone, quello di Falea, la repubblica ideale di Ippodamo da Mileto da un lato, dall'altro le costituzioni di Sparta, di Creta, di Cartagine, d'Atene, le leggi di Solone, di Zaleuco, di Caronda, di Onomacrito, di Dracone, di Pittaco, d'Androdama di Reggio, sono argomento ad elevati giudizii. Lo Stagirita vede dovunque difficoltà e scogli che si devono superare coll'osservazione, curando che le leggi corrispondano alla natura dello

Stato [1]. La città è un composto di elementi diversi, che prende le mosse dalla famiglia, società di disuguali, ma è " società di cittadini liberi e uguali, fra i quali si vengono alternando l'obbedienza ed il comando ". Nella città è necessaria una grande varietà di elementi, ed il volerla assolutamente una, gli è come esigere un accordo con una sola misura, voler trarre un ritmo dall'unica corda; costituire una famiglia sola sulle rovine delle famiglie particolari è un sopprimere gli affetti naturali senza crearne di nuovi, " perchè il sapore degli affetti si perde nella comunione, come perdesi il sapore di poche goccie nell'immensità del mare ". Che se la proprietà fosse comune. ciascuno avrebbe timore di lavorare per gli altri, donde l'incuria di tutti e l'origine di assidue controversie [2]. Così, sempre fondandosi sull'osservazione dei fatti, Aristotele ci apprende qualmente ogni società politica, per essere duratura, debba dare la prevalenza alle classi medie ", che mantengono l'equilibrio fra le estreme, unendosi ai poveri quando i ricchi vogliono diventare tiranni, accostandosi ai ricchi quando i poveri eccessivamente prevalgono [3]. Ed appunto col mettere a confronto le svariate vicissitudini delle costituzioni greche, egli ha potuto riuscire a constatare che tutte le rivoluzioni degli Stati traggono origine prima dalle disuguaglianze sociali [4]. Egli muove così sempre dalla natura delle cose, dall'esperienza, dall'osservazione dei fatti, dal confronto delle diverse opinioni, di guisa che Giuseppe Carle saviamente conclude, potersi considerare Aristotele iniziatore del moderno positivismo, come Platone dell'idealismo [5].

Nel suo raffronto tra i due sommi filosofi della Grecia, Giuseppe Ferrari così ne riassume concisamente il contrasto. " Mentre Platone, egli dice, fa uscire il mondo sensibile dall'intellettivo, congiunge la moralità e l'intelligenza, non ammette il trionfo del male nell'universo, Aristotele non cerca l'origine della materia, l'accetta come una fonte di realtà e di disordine e le commette il destino dell'uomo. Platone fa discendere dalla regione delle idee il suo modello di repub-

---

(1) Lerminier E., *Histoire des législateurs et des constitutions de la Grèce antique*, 2 vol., Paris 1852; Onken, *Staatslehre des Aristoteles*, Leipzig 1870; Barthélemy Saint-Hilaire, *La politique d'Aristote*, 2ª ed. Paris 1848.

(2) *Politica*, II, 1, 2, 3, 4, 7.

(3) *Ivi*, lib. IV, 11.

(4) *Ivi*, lib. V, 1.

(5) Op. cit., p. 103.

blica, proscrive l'amor proprio, e con esso la famiglia e la proprietà; Aristotele considera la società come una conseguenza della natura, accetta la famiglia e la proprietà e con esse l'amor proprio. L'uno immedesima la politica e la morale, l'altro le disgiunge, l'uno sommette tutta la società alla filosofia, l'altro non trova nella filosofia se non il più sublime piacere che possa porgere una ben ordinata società. Platone condanna il passato e il presente ed assale senza posa i costumi, i culti e le idee della Grecia, Aristotele ammette ogni cosa, compreso quello stesso culto che egli disapprova e che può tornar utile al governo; Platone confida talmente nell'intelligenza, che spera di realizzare un avvenire impossibile per sola forza di pensiero, Aristotele è talmente persuaso della forza delle leggi naturali che crede impossibile poter superare ciò che esse produssero nel passato „.

A giusto titolo dunque vennero entrambi considerati come i fondatori della scienza politica. Platone diede alla costituzione degli Stati un fondamento psicologico, Aristotele invece ricavò dall'osservazione dei fatti le leggi universali, che governano la vita loro, ed è giustamente considerato come un precursore di quella scienza politica, che ora si chiama positiva, perchè fondata appunto sull'osservazione e sulla realtà [1].

Il diritto di Roma si svolge precipuamente in modo positivo, nelle leggi e nelle istituzioni. È un lavoro di continua assimilazione, con la quale, non solo da elementi italici e greci, ma da quelli attinti a tutti i popoli sottomessi alle sue armi, Roma viene foggiando leggi, istituzioni, costumi, cui dà le forme armoniche e proporzionate che costituiscono il carattere dell'ingegno latino. Così, dopo aver preso le mosse da una legislazione che rispondeva in tutto alle condizioni di un popolo rozzo, incolto, essenzialmente agricolo, dedito alle armi, riuscì ad un complesso di norme giuridiche così equo, da potersi accomodare a tutte le genti conquistate da Roma e considerare come ragione scritta appena risorsero gli studi giuridici. " Nel qual processo della legislazione romana, meraviglioso in ogni sua parte, è sopratutto da ammirarsi il metodo essenzialmente storico e comparativo col quale i giureconsulti ed a capo di essi il pretore vengono operando una trasformazione così profonda, senza squilibrio e senza com-

(1) Carle, op. cit., p. 121; Van der Rest, *Platon und Aristote. Essai sur les commencements de la science politique*, Bruxelles 1876.

mozioni violente. Essi da una parte non la rompono col passato ed intanto assecondano i progressi dei tempi; conservano al diritto un colore tradizionale ed antico, e intanto vi introducono principii nuovi e vengono così opportunamente transigendo fra le tradizioni del passato e le nuove esigenze del presente „ (1). Per questo essi ci porgono l'esempio più luminoso di quanto valga a produrre ottimi frutti l'ingegno aperto agli influssi delle cose reali, e bene equilibrato in sè medesimo. “ Popolo positivo quant' altri mai, per le sue disposizioni etnologiche e per gli ammaestramenti della sua storia, a lui non piacciono le astrazioni che annebbiano l'indole, il metodo ed i fini della vita pratica, e sulla filosofia si ferma solo quanto conferisce al buon andamento delle cose private e pubbliche. Quindi rimangono a testimonianza del genio latino non le teoriche, ma le leggi e la storia, e sono rammentati assai più dei filosofi, i pubblicisti ed i giureconsulti „ (2).

Marco Tullio Cicerone prende da Platone il titolo dei libri sulla *Repubblica* e sulle *Leggi*, ma tutt'altri sono il metodo e il fine. Egli non discute in astratto intorno al diritto od al miglior ordinamento degli Stati, ma analizza le Dodici Tavole, espone le istituzioni romane, tiene davanti a sè un tipo reale e concreto (3). Ancora più positivo è Cornelio Tacito, al quale questo indirizzo sembra così appropriato alla nazione, che censura Agricola di essersi nella sua giovinezza ingolfato nella filosofia più che a romano senatore fosse consentito (4). Il suo modo di osservare è sempre largo e preciso. Egli non immagina leggi o principii, ma espone concisamente i fatti, di cui studia il succedersi ed il concatenarsi, traendone ammaestramenti e giudizi; non indaga se l'uomo sia buono o cattivo e possa esser migliore, lo mostra quale esso è, nelle circostanze di luogo e di tempo in cui si trova. Per questo i suoi concetti, tratti dall'osservazione dei fatti, si distinguono per il pregio dell'opportunità. Rammenta i tempi gloriosi della Repubblica, si addolora delle corruzioni e della libertà scemata, vorrebbe libero governo secondo l'antico spirito romano, ma riconosce

---

(1) Carle, op. cit., p. 146, e v. anche *L'evoluzione storica del diritto pubblico e privato di Roma*, Torino 1886.

(2) Scolari, *Principii di scienza politica*, Pisa 1871, p. 14-15.

(3) *De republica, De legibus*.

(4) *Vita di Agricola*, 4.

sommo argomento di salute essere riposto ormai nel principato, come quello intorno al quale soltanto potevasi raccogliere quanto rimaneva ancora di vigoroso e di sano nella società romana. La sua mente non si abbandona mai a sè stessa: guarda e segue la natura delle cose, per cui costumi ed istituti, opinioni ed avvenimenti si collegano fra loro, col passato di cui sono effetti, col futuro di cui contengono le cagioni. Con la natura dei luoghi, Tacito armonizza le qualità del popolo, con questa le costumanze e le leggi, e con le vicende nazionali le istituzioni, per lo che Saverio Scolari bene conclude, " che comunque lo si consideri, egli, pel suo vedere la politica riflessa nella storia, pel discernimento finissimo, pel retto ed acuto giudizio di questa, è sempre un esemplare difficilmente superabile del come seguire il metodo di osservazione nelle cose civili [1] ".

§ 6. — *Il metodo di osservazione negli scrittori politici moderni.*

È naturale che il metodo positivo o d'osservazione prevalesse in quegli scrittori di cose politiche che fermarono di preferenza le proprie investigazioni alla storia ed alla giurisprudenza di Roma. Il che avvenne specialmente in Italia, dopochè nel secolo XVI si lasciarono in generale da parte le metafisicherie neoplatoniche, di cui i Greci rifugiatisi a Firenze avevano fatto prevalere per qualche tempo il gusto, e si ritornò al metodo concreto e positivo della scuola aristotelica. Il genio italiano, di natura sua inclinato piuttosto alle cose praticabili che alle speculazioni, prese allora nuovo e vigoroso indirizzo, e le opere di Nicolò Machiavelli, di Francesco Guicciardini, di Donato Giannotti, di Paolo Paruta e di una lunga pleiade di illustri scrittori rimasero a far testimonianza della sapienza che scaturisce limpida, abbondante, fecondatrice dall'attenta, costante, compiuta osservazione dei fatti. Antonio Ranalli bene avverte, " che il carattere ed il pregio precipuo di questi politici, consiste nel conformare le dottrine con la natura degli uomini e dei tempi. Laonde non se ne possono penetrare i pensieri senza por mente a questa natura di uomini

(1) Scolari, op. cit., 29, 3°.

e di tempi; la quale di rimbalzo è più agevolmente compresa e giudicata in forza delle dottrine, che sì naturalmente ne deducono e vi applicano. Eglino non trascurano e non mutano i principii; ma li indirizzano e li applicano secondo le opportunità, essendo la loro scienza e quindi il metodo eminentemente pratici e positivi; al quale metodo di ragionare tanto più erano fedeli, che, scrivendo di politica, non facevano se non quasi deporvi il frutto d'una esperienza raccolta coll'essere stati lungamente nei maestrati e uffici pubblici „ (1).

Giovanni Bodin e Ugo De Groot s'attennero pur essi a quel metodo positivo che Giambattista Vico e Carlo Di Montesquieu dovevano successivamente con maggior gloria illustrare e diffondere. G. Bodin trattò dello Stato civile, “ non figurandolo in idea, senza effetto, ma seguendo il più dappresso possibile le norme politiche, le quali si deducono dalla esperienza e sono adattabili alla diversità dei tempi ed alla natura dei luoghi e delle nazioni „ (2). Galileo Galilei e Ruggero Bacone porgevano allora allo scibile umano il poderoso stromento dell'osservazione, ed Ugo De Groot inaugurava contemporaneamente l'applicazione del metodo sperimentale agli studi politici. Gli usi e le leggi delle nazioni, gli avvenimenti storici, le opinioni dei filosofi, i sentimenti dei poeti e degli oratori, le osservazioni della vita sono altrettanti elementi, da cui egli estrae il concetto del diritto e dello Stato (3).

Nella *Scienza nuova* di Giambattista Vico e nello *Spirito delle leggi* di Carlo Di Montesquieu, la politica positiva trova i più vigorosi campioni. Il metodo sperimentale è guida al primo per riuscire ad una grande sintesi storica, mentre l'altro si trattiene di preferenza sull'analisi; l'osservazione di G. B. Vico è diretta sin da principio, con la sicurezza propria del genio, sopra elementi sostanziali e sicuri, ed analizzando questi profondamente, scopre la legge di tutti gli altri, che intorno ad essi si coordinano con relazioni molteplici e diverse. C. Di Montesquieu è analizzatore più minuto, ma s'addentra meno e però gli sfuggono talvolta relazioni importanti di tempi e di fatti perchè remote e coperte, mentre attribuisce ad altre una realtà ed un valore che non hanno, benchè dall'aspetto e dalla pros-

---

(1) *Lezioni di storia*, Firenze 1867, p. 192.

(2) *De la République*, Paris 1576, libro V (italiano, Genova 1588); cfr. anche *Methodus ad facilem historiarum cognitionem*, 1566.

(3) GROTIUS, *Consilium de ratione studiorum*, Lugduni Batav. 1642, pag. 255.

simità sembra che l'abbiano [1]. Contuttociò nello *Spirito delle leggi*, scritto in istile piano ed attraente, traspare più viva ed efficace la coscienza di bisogni la cui soddisfazione stava per diventare il problema più urgente della scienza e dell'arte politica. In una società umana tutte le parti si connettono e non si può toccarne una senza introdurre di contraccolpo nelle altre una proporzionata alterazione. Istituzioni, leggi, costumi, sono tra loro collegati come in un concerto. Secondo l'autorità appartiene a tutti o ad un solo, secondo il principe ammette o no al disopra di lui leggi fisse ed al di sotto poteri intermedii, tutto differisce o tende a differire, lo spirito pubblico, l'educazione, le forme dei giudizii, la natura e la misura delle pene, le istituzioni militari, le qualità e l'effetto dell'imposta, la condizione delle donne. Dalla gran ruota centrale infiniti congegni secondari dipendono, e l'orologio cammina perchè tutte le sue parti sono d'accordo, ma oltre alla molla principale anche quegli altri congegni agiscono su di lui. Il clima, cioè la misura di caldo e di freddo, di secco e di umidità, colle loro infinite conseguenze sul morale e sul fisico dell'uomo, sulla servitù e sulla libertà; il terreno, ampio o limitato, sterile o ferace; il regime fisico, secondo il popolo è pastore, agricoltore, cacciatore; la fecondità della razza, il carattere nazionale, la religione, sono altrettante cagioni, le quali, variamente combinate tra loro, agiscono sulla società, ne informano e modificano le istituzioni. Prosperità e decadenza, libertà e dispotismo, non sono colpi di scena improvvisi o capricci di un uomo; hanno condizioni cui non possono sottrarsi e che bisogna conoscere a fondo per migliorare le nostre condizioni o sopportarle, per compiere riforme opportune o rinunciarvi a tempo.

Per questo C. Di Montesquieu ebbe numerosi seguaci ed imitatori, mentre G. B. Vico rimase a lungo trascurato, sebbene Pietro Giannone, Giacomo Stellini, Mario Pagano, Gaetano Filangieri, Vincenzo Palmieri ed altri scrittori italiani siansi del pari attenuti al metodo di osservazione e meritino per tale rispetto di venire attentamente studiati e tenuti in maggior conto da tutti gli studiosi di scienze politiche [2].

---

(1) Scolari, op. cit., 37-38.

(2) Giannone, *Discorsi stor. pol. sugli annali di Tito Livio*, Ceva 1739; e *Storia civile del Regno di Napoli;* Stellini, *De ortu et progressu morum*, 1740; Duni, *Origine e progresso del cittadino; Del governo civile di Roma*, 1768; Pagano, *Saggi politici*, 1783-92; Filangieri, *La scienza della legislazione*, 1780-83; Palmieri, *La libertà e la legge*, Genova 1798.

Mentre la Francia, affaticandosi nella corsa dietro ad un ideale che credeva dovesse essere opera esclusiva della ragione, passava da una all'altra costituzione, Edmondo Burke contrapponeva a quegli ideali una teoria storica intorno al modo come si svolgono le costituzioni dei popoli liberi, che non sono creazioni arbitrarie della volontà e del ragionamento, ma un misterioso organismo, che si viene esplicando a poco a poco nella coscienza stessa dei popoli, atteggiandosi nei tempi alle loro varie esigenze [1]. La scuola storica fiorisce allora principalmente in Germania e, sulla scorta di Giorgio Niebhur e di F. C. De Savigny, imprime un nuovo indirizzo al diritto come scienza, influisce più d'ogni altra nella formazione delle leggi. si rafforza negli studi comparativi, e prepara il terreno alla scuola positiva nella quale si trasforma, determinandosi meglio i vincoli che stringono il mondo sociale ed umano al mondo naturale, l'uomo agli organismi inferiori, la legge storica della civiltà alla legge dell'evoluzione cosmica. Il metodo inaugurato da Tommaso Hobbes, viene esagerato da Augusto Comte e da Erberto Spencer, per considerare l'ordinamento politico siccome governato da leggi costanti ed ineluttabili di naturale formazione, e cercare a questo modo di darsi ragione della genesi e dello svolgimento delle varie forme di Governo e dei diversi elementi che entrano a costituirlo [2].

§ 7. — *L'ideologia e l'osservazione nella scienza politica.*

Considerando i due metodi che abbiamo esposti nei sommi principi ai quali si inspirano, presentano entrambi difetti e lacune assai gravi, ma di conseguenze molto diverse, non potendosi attribuire al metodo sperimentale nessuna di quelle rovine onde abbiamo dato qualche esempio. Per gli idealisti della politica, come notava Giuseppe Ferrari [3], l'uomo, la famiglia, la città, la nazione, le istituzioni sono meri fatti; essi li studiano e li combinano, e vanno scrutinando tutte le forze dei

(1) *Reflexions on the Revolution in France*, London 1789; Remusat, *Étude sur l'Angleterre*, II, 210.

(2) Spencer, *Principes de sociologie*, vol. III; Hosmer. *Il popolo e la politica*, nella " Bibl. di scienze politiche ", vol. II.

(3) *Idee sulla politica di Platone e di Aristotele*, nel " Politecnico ", 1842, p. 210 e seg.

Governi. Sono osservatori, ma osservano i soli fatti esterni dell'umanità, prendono la famiglia come la trovano anche colla soggezione feudale, anche colla servitù della donna e dei figli. Incontrano l'amor proprio, che in sè compendia la sensibilità, ed essi l'assumono come un fatto naturale, su cui si fonda la società. L'amor proprio vuole la proprietà, ed ecco un altro fatto che essi ammettono, come si trova nel patriziato e nella feudalità. Ammessa la proprietà, è mestieri regolarne il cambio e la trasmissione, proteggerla, sancirne l'influenza politica, e allora si presentano le forme di governo, le leggi, la giustizia, che essi considerano come una transazione fra i membri della città... È manifesto che l'osservatore non sarà mai in contrasto colle istituzioni civili; anzi inclinerà con soverchia agevolezza a giustificarle... Il politico, trascurando le idee, si occuperà sopratutto delle cose, degli interessi, della vita materiale, della guerra, del commercio, delle conquiste, assegnando un grado secondario alle arti, alle scienze, alle scoperte che le promuovono. La tendenza dei politici sarà di preferire la materia allo spirito, il successo ai principii. Essi si fondano sopra un elemento vero, ed in questo sta la loro forza; ma per semplificare sopprimono e falsano l'altro elemento ed in questo sta la loro debolezza... „.

Nella scuola degli utopisti avviene il contrario. “ Essi credono alle indefinite pretese del raziocinio, vogliono ricondurre il reale all'ideale, i fatti ai principii, combattendo ad un tempo contro la natura e la società, contro il passato ed il presente. Per essi la giustizia è una legge astratta, che non germoglia dagli interessi, ma li combatte; essi contrappongono la giurisprudenza dei filosofi a quella delle nazioni, il diritto ideale al positivo. Non vogliono confidare il benessere agli interessi privati, e vogliono una felicità essenzialmente sociale, che poi si risolve in una mera astrazione, scevra di ogni personale godimento. L'amor proprio per l'utopista è la fonte di ogni male; l'interesse privato si radica nella famiglia, e l'utopista dovrà dunque prescindere dalla famiglia, ed assorbire tutti gli individui nella indivisibile unità dello Stato. La proprietà è la conseguenza dell'amor di sè e della famiglia e l'utopista la vorrà abolire. Egli vive nel mondo delle idee, bada alla scienza, alla morale, all'educazione; non vede individui, famiglie, città, ma astrazioni, e stabilisce leggi morali, magistrature morali, ed una società ideale, che nulla ha di comune colle istituzioni civili... „

Alfredo Fouillée ha egli pure notato, con qualche esagerazione, la differenza tra le due scuole. “ Secondo la scuola storica, il diritto non è una creazione riflessa e libera della volontà umana, ma lo sviluppo spontaneo e fatale delle tendenze di un popolo. Le costituzioni non si creano, germogliano; non v'ha alcun diritto naturale, inalienabile ed imperscrittibile: tutti nascono dal costume e perciò sono figli del tempo. Il genio francese... vorrebbe rifare la società colla sua sola volontà, crede che basti volere per potere, decretare per fondare, ha fede nella potenza dell'uomo; la scuola storica erige davanti a lui, come una barriera, la potenza delle cose. La volontà umana non ha limiti di tempo o spera di affrancarsene; la storia la riconduce sotto l'impero di cotesta forza suprema; all'idea delle improvvise rivoluzioni, oppone quella delle lente evoluzioni; alla libertà personale, che cerca di romperla col passato, oppone la legge di continuità ed il determinismo universale „ (1).

Tra gli idealisti ed i positivisti non mancano scrittori i quali tengono conto in giusta misura delle osservazioni, procedono agli esperimenti nei limiti del possibile e riescono a quelle generali conclusioni senza delle quali nessuna scienza sarebbe degna del nome. “ I due metodi non sono nemici, scrive G. Bluntschli, bensì completansi e correggonsi a vicenda. Ciascuno ha vantaggi ed inconvenienti; l' uno ha per sè la ricchezza, la varietà, il carattere positivo dei risultati, l'altro l'armonia, l'unità del sistema, l'alta idealità. La storia presenta tanta varietà di fatti vivi e reali, che accanto ad essi le opere della più ferace immaginazione saranno sempre favole incerte e mal definite. Ma il numero infinito dei fatti non deve far smarrire lo spirito, e sopratutto lo studio pedante del passato non deve ottenebrare la vista per guisa da nasconderle la vita presente ed il destino avvenire. Così il filosofo troppo spesso, senza avvedersene, passa sopra alle infinite varietà della natura, ai ricchi materiali della vita reale. Si abbandona al rapido volo dei suoi pensieri, libero di impacci, ma in luogo di vere leggi, trova formole sonore che lo inebbriano „ (2).

Il temperamento, non tra i due metodi opposti, ma nell'uso del metodo di osservazione mi pare anche più conforme alle

---

(1) *L'idée du droit*, Paris 1878, p. 19, 20; e cfr. Savigny, *Vom Berufe unserer Zeit* ecc., e Thibaut, *Ueber die Nothwendigkeit eines allg. bürg. Rechts* ecc.

(2) Bluntschli, *Dir. pubbl.*, Introd., II.

idee, alle tradizioni, al carattere della scuola italiana e può ritenersi necessario per più riguardi. Anzitutto la tendenza all'utopia è un elemento della natura umana di cui devesi tenere gran conto. L'aspirazione ad un mondo migliore è antica come l'uomo; le forze della natura gli apparvero dapprima mute e sorde ed egli le ha animate, popolandole di splendidi fantasmi; la sua vita gli è sembrata breve e povera cosa, ed egli si è foggiato paradisiaci soggiorni e li ha riempiti di eterne e perfette felicità; i proprii istinti, i proprii pensieri, i proprii sentimenti gli hanno fatto paura, ed ha rinnegato se stesso, esponendosi alle torture più atroci, aspettando dal castigo la sua rigenerazione. Quanto più costretto a vivere di positive realtà, tanto più volentieri ha trovato un rifugio nel mondo dei sogni, nelle creazioni dipintegli dall'accesa fantasia [1]. Pochi comprendono le vere e provvide cagioni della gran lotta per la vita, e perciò ne scorgono solo gli effetti disastrosi e fatali, e la più cara, la più costante e insieme la più inutile battaglia degli esseri umani è rivolta a trovare un nuovo e più razionale ordinamento sociale, in cui si possa vivere franchi dalle passioni, in una società tranquilla e felice. Le delusioni crudeli, continue, infinite, che si sono succedute nei secoli, che hanno distrutte ad una ad una queste creazioni ideali, che ne mostrarono per mille prove la vanità, non riuscirono a scemare o distruggere alcuna illusione. Che se l'illusione si perde, se alcuni grandi ingegni proclamano vane le fatiche dell'uomo, le sue aspirazioni al meglio, la sua dura battaglia per l'ideale, ecco allora un chiedersi affannoso se valga la pena di vivere, e un succedersi di dottrine che condurrebbero a prossima fine, cogli individui, la società tutta intera [2].

Una seconda cagione è determinata dall' infinita varietà dei fatti, delle leggi, delle istituzioni, per cui lo spirito trova nell'ideale quasi un invocato riposo. Nella vita tutto è lotta, contrasto accanito, stridente conflitto. Ogni religione, ogni scuola, ogni setta, ogni partito si proclama possessore e custode infallibile della verità, la quale sfugge continuamente come la chimera della favola. Che cosa importano alla folla i lenti ma sicuri progressi, conseguiti per via di successivi esperi-

---

(1) CIMBALI GIUSEPPE, op. cit., 54.

(2) *Ivi*, op. cit., p. 57-58, e si vedano le opere di HARTMANN, SHOPENHAUER, MAX NORDAU, KLINGTON, W. HURRELL MALLOCK ecc.

menti, e le rovine accumulate dall' idealismo? L' esperienza fredda, inesorabile, non riesce a distruggere un solo errore dalla mente degli uomini, che anzi più severa è la realtà e più accende la brama dei vagheggiati ideali, mentre gli insuccessi si ascrivono alla coalizione degli interessi, alle passioni, alla malevolenza dei più, non agli uomini di genio, che vogliono gittare la società nel crogiuolo del loro vasto e generoso cervello per rifonderla tutta.

Un'altra cagione dello scarso valore da molti attribuito al metodo d'osservazione deriva dalla sua naturale insufficienza. Nelle repubbliche ideali tutto è perfetto, tutto è completo, semplice, chiaro; non istituzioni inutili, non attriti incomprensibili, nessun dispendio vano di energie, nessuna perdita di forze. L'osservazione conduce invece a risultati parziali, incompleti, disformi, che lasciano un gran vuoto nell' animo. La difficoltà degli esperimenti viene ad arte esagerata. I popoli, dicono molti, non sono elementi chimici che possano essere chiusi in un laboratorio; e manca, ad ogni modo, nella scienza dell' uomo e della società, l' *anima vile*, sulla quale condurre l'esperimento. E ancora la fisiologia, l'anatomia, la medicina possono servirsi di animali affini all'uomo: grazie alle esperienze compiute sugli animali, sono stati scoperti i farmachi più efficaci, le più preziose leggi della vita e del movimento. Nella vita sociale manca persino l'animale sul quale procedere all'esperimento, o ci è concesso di farlo in modo molto incompleto. Osservare i fenomeni non basta, se lo scienziato non ha modo di riprodurli, di ripeterli, di mutarli a suo talento, per studiarne le leggi costanti e le variabilità, soggette pur esse talvolta a leggi determinate.

Infine si vanta il pregio intrinseco delle creazioni ideali, che sono spesso romanzi noiosi ed osceni, ma sanno talvolta sollevarsi a vere opere d'arte. Chi non si è creduto più grande, chi non sentì l'anima piena di viva ammirazione leggendo la repubblica di Platone, o percorrendo taluna delle più eloquenti pagine di Giangiacomo Rousseau? La sensazione ch'io n'ebbi ha molti punti di contatto con quella provata salendo una delle più elevate vette delle Alpi. Non è solo la vanità di raggiungerla, o quel pensiero che agita specialmente gli inglesi, d'esser visti lassù, come in ispirito, da tutti i loro connazionali. È il piacere di respirare un'aria più pura, lungi dalle infinite miserie della vita; di non poter essere raggiunti dalle noie quotidiane, dai tristi spettacoli, dai continui lamenti; di

sentire forti i garretti, regolare il battito del cuore, franco da vertigini il cervello; è il pensiero che pochi, anzi pochissimi possono elevarsi a quelle altezze serene. Gli alti concepimenti della scienza hanno molti punti di contatto, ed il paragone mi piace anche per ciò che serve a dimostrare nel tempo stesso i pregi squisiti dell'utopia, ed i danni e i pericoli infiniti delle applicazioni. Un forte alpinista può raggiungere le vette, aggirarvisi a suo agio, avviarvisi sicuro con buone guide e persino solo; ma si immagini che egli volesse condurre lassù tutta la sua famiglia, tutto il paese suo, vecchi, donne, fanciulli, sani e malati, deboli e forti. Pochi vi riuscirebbero con lui; gli altri cadrebbero nelle voragini ghiacciate per sbadataggine, colti da capogiro precipiterebbero dai burroni a picco, lenti o impacciati sarebbero colti dalle valanghe, soccomberebbero ai vizi del cuore, all'insufficienza dei polmoni, alla fiacchezza dei garretti, alla fatica, al terrore, alle preoccupazioni, e tra i pochi che riuscissero a seguirlo si dovrebbero ancora togliere coloro che non ci capirebbero niente, si scaglierebbero contro di lui per la vana fatica, chiederebbero perchè si sono lasciati trascinare a tanta altezza per vedere nebbie e ghiacciaie. Salire il Monrosa od il Cervino è ambizione degna di forti e generose anime; pretendere di condurre a vivere lassù l'umanità sarebbe idea da manicomio. E pure in politica molti l'accolgono, e non si limitano ad esporre innocenti utopie sociali e politiche, ma ne tentano l'applicazione, con quelle conseguenze di cui ho cercato di dare una pallida idea.

§ 8. — *Condizioni del metodo: osservazioni, comparazione, esperimento, consenso e sue applicazioni.*

Il metodo d'osservazione è ancora ben lungi dall'aver procurato alla politica i successi che valse alle scienze esatte, anche perchè la dimostrazione delle verità sociali riesce molto più difficile. Avviene di molte istituzioni politiche come delle conchiglie fossili, che gli scolastici credevano scherzi di natura, Cardano attribuiva al diluvio, Voltaire ai pellegrini reduci da Roma, e indarno Erodoto, Plutarco, Ovidio, Palissy avevano ricondotto alla loro vera origine, sino a che Cuvier non ricostruisce con esse la fauna antidiluviana. Quanto tempo passerà ancora prima che l'esistenza di due Camere legislative ugualmente organiche, una circoscrizione elettorale ad

uno od a più nomi, ma rispondente a verità, una effettiva responsabilità dei pubblici funzionarii e tanti altri principii dimostrati dall' esperienza ed accolti dalla scienza abbiano l'assenso necessario a farli prevalere?

Noi abbiamo ancora nel sangue un po' di quella lue, che faceva considerare ai rivoluzionarii di Francia assolutamente pernicioso lo studio delle istituzioni politiche dell'Inghilterra, e affatto inutile quello, che Gouverneur Morris aveva loro suggerito, degli Stati Uniti. " Parlateci della Francia „ diceva non è molto nell'Assemblea francese un interruttore, sentendo citare le istituzioni degli altri popoli. Anche nel Parlamento italiano le citazioni di politica comparata dànno luogo sovente ai sorrisi ed alle interruzioni degli idealisti e degli ignoranti. La scienza ha pure accolte le leggi del pendolo da Galileo Galilei, quelle della caduta dei gravi da Isacco Newton, la doppia circolazione del sangue da Guglielmo Harvey, l'anestesia da Jackson e Morton, il vaccino da Edoardo Jenner, lo stetoscopio da Renato Laennec, ma parrebbe a molti una umiliazione togliere da una costituzione straniera norme ed esempi. Il che è tanto più necessario, quanto maggiori sono le difficoltà da superare, a cagione sopratutto della grande complessità dei fenomeni, e di quelle altre difficoltà soggettive che Leon Donnat chiama giustamente una specie di daltonismo politico [1]. Se tre persone entrano insieme in una camera riscaldata ne provano sensazioni diverse, che possono essere per una gradite, per l'altra spiacevoli, per la terza indifferenti. Così l'osservazione in materia politica è influenzata dal carattere, dagli studi, dagli interessi, dalle passioni, dal partito, dalle credenze, dalle disposizioni fisiche di chi la compie. Gian Reynaud e Francesco Le Play, educati allo stesso modo, colle medesime idee, visitano insieme la Germania e la Russia e riescono a conclusioni affatto opposte. Così se noi consideriamo la statistica, che gli uomini di Stato invocano sempre in loro appoggio, vediamo come, aggruppando in diverso modo le cifre, riescano a farla servire ad opposte conclusioni. E per quanto si affermi che certe questioni, come il libero scambio o la licenza della prostituzione, siano quasi esclusivamente questioni di cifre, ecco che le cifre servono del pari ad Eugenio Rouher e ad Adolfo Thiers, ad Agostino Depretis e ad Agotino Bertani, per dimostrare ciò che desiderano.

---

1) *La politique expérimentale*, Paris 1891, 2ᵉ édit., p. 32.

La sola osservazione può bastare all'astronomia che studia fenomeni ridotti a circostanze di numero, di estensione, di moto, sui quali d'altronde l'esperimento sarebbe impossibile. Ma già il fisico e il chimico riproducono il fenomeno, il fisiologo ha necessità anche più grandi di imitarlo, ed il sociologo, tra difficoltà maggiori, dovrebbe adoperarsi a fare altrettanto. Potrei trarre dalle opere o dai laboratori degli sperimentatori moderni esempi innumerevoli. Angelo Mosso dimostra che il lavoro intellettuale coincide con un afflusso di sangue al cervello. Con un ingegnoso apparecchio egli ha constatato che se il soggetto allo stato di veglia non compie alcuno sforzo di pensiero, nella circolazione del sangue vi è un equilibrio constatato da un determinato livello del manometro ad acqua dell'apparecchio. Se il soggetto compie uno sforzo mentale, v'ha contrazione nei vasi periferici, ed il livello del manometro si abbassa: l'abbassamento è tanto più sensibile quanto più il lavoro cerebrale è stato considerevole. Cessato qualsiasi lavoro cerebrale, il manometro riprende il suo livello. Nel sonno le contrazioni periferiche coincidono col sogno, con uno strepito di cui il soggetto non ha coscienza, e più con uno che lo svegli. Nei fenomeni sociali, oltre all'ambiente cosmico ed al fisiologico, noi dovremo tener conto dell'intellettuale, e perciò l'esperimento richiederà una condizione di più, indifferente in fisiologia, cioè il consenso. Il metodo apparve in difetto e fu respinto per rifugiarsi nell'ideale sovratutto perchè trascurò cotesta condizione. Quando Luigi XIV mandava i suoi dragoni a convertire i protestanti facendone emigrare 400.000, quando il Direttorio imponeva la libertà agli Svizzeri, liberi da 500 anni, quando noi facciamo una legge senza curarci delle applicazioni, si dimentica questa terza condizione, indispensabile al successo di qualsiasi esperimento politico.

Il metodo sperimentale, come ha dimostrato Leone Donnat, è giustificato dalla storia, dalla scienza, dall'insuccesso delle riforme aprioristiche, dall'osservazione comparata dei popoli liberi, dalle condizioni politiche del nostro paese. Seguendo le traccie dell'autore della *politica sperimentale,* e temperandone le conclusioni od adattandole al nostro paese cercheremo di darne brevemente un'idea.

Gli statuti delle città medioevali italiane, come quelli delle città di Francia e di Germania, furono il risultato di reci-

---

(1) *La fatica,* Milano 1891.

proche e successive imitazioni, e per questo appaiono agli studiosi sempre più completi. Le esperienze di una città giovavano alle altre, e la struttura politica dell'Italia si prestava mirabilmente a queste successive imitazioni. Così i buoni successi degli esperimenti fatti in alcune provincie inducono Luigi XVI nel 1784 a dare la facoltà di commutare le prestazioni in natura con un tributo, e quando, dopo tre anni, nessun dubbio più rimane sulla preferenza di cotesto sistema, che era venuto raccogliendo l'adesione di tutti i notabili del Regno, le prestazioni in natura vengono soppresse. Allo stesso modo, un decreto del 1787 costituisce in tutte le provincie le Assemblee provinciali elettive che avevano fatto buona prova nella Guyenna e nel Berry (1). La storia ci fornisce dunque già alcuni esempi di un metodo che vedremo accolto ormai tra i più liberi popoli, e dal quale la politica potrà conseguire maggiori progressi, come le altre scienze. Tra le quali, se prima si elevò l'astronomia, che risale alla più alta antichità e s'appaga dell'osservazione, sì che solo il progresso degli stromenti d'osservazione poteva farla gigante, ultima si affermerà la scienza della società e dello Stato, che deve provare e riprovare l'osservazione collo sperimento e confermarla coll'assenso nella coscienza.

Come dalla storia, il metodo sperimentale è confermato dalla scienza, nè per ammetterlo è necessario escludere in modo assoluto l'azione della volontà umana, che concorre insieme ad altri fattori a determinare le azioni dell'uomo e quindi tutti i movimenti e le trasformazioni sociali. Ho cercato di dimostrarlo altrove ed avremo occasione a tornare sull'argomento trattando del fondamento comune a tutte le libertà politiche (2). Ma la libertà non è inconciliabile coll'esistenza di quelle leggi morali, che al pari delle leggi del mondo fisico derivano dalla natura delle cose. Esse ci insegnano anzi a dominare la natura, a far servire le sue leggi ai nostri disegni, con gli stessi metodi che già servirono ad altre scienze. La divisione del lavoro consente e suggerisce le successive esperienze, mentre si può ritenere che queste condurranno a molti risultati identici. Le istituzioni politiche dei varii popoli non cessano d'esser diverse per ciò che si vanno tra loro acco-

---

(1) DONNAT, op. cit., p. 252.

(2) *La libertà nello Stato moderno*, Prefazione alla "Biblioteca di scienze politiche", vol. V.

stando e persino accomunando, come taluni principii, codificati nei trattati di diritto internazionale. Vi sono in ogni paese regioni adatte ad una ricerca, regioni adatte ad un'altra. Come nel regno animale, i mutamenti di circostanze determinano variazioni di bisogni, e questi conducono a modificazioni organici, così avviene nella società delle leggi che ne esprimono la volontà. Indi la necessità che le leggi siano un prodotto naturale, e le esperienze per scoprirle siano condotte di preferenza nella regione che le contiene in potenza, non in quelle che per assimilarsi al complesso della nazione dovranno fare uno sforzo di adattamento [1].

S'aggiunga che i progressi, nella scienza politica più che in qualsiasi altra, sono parziali, e non si riscontrano mai tutti uniti. Un popolo è notevole per una qualità uno per l'altra; gli Inglesi ci potranno insegnare il valore dell'autonomia locale, i Tedeschi quello della giustizia nell'amministrazione, e se ci diffondessimo a considerare tutto ciò che costituisce ai nostri occhi un pregio politico o morale, potremmo apprendere l'ospitalità dai Turcomanni, l'assoluta probità da qualche tribù di Pelle Rossa, la parsimonia dagli Australiani e via via. Ed anche gli abitanti delle varie regioni di un medesimo Stato, per quanto somiglianti pel comune carattere nazionale, hanno qualità distinte, che devono alla natura, al clima, al suolo, e ad infiniti altri elementi, per cui noi vediamo tante volte che una legge accetta in Piemonte è inattuabile in Sicilia, ed una imposta può essere tollerabile nel Veneto, nella Toscana odiosa. Per questo la scienza ci ammonisce giustamente " a lasciar procedere ciascuna regione verso l'avvenire al passo che meglio conviene al suo temperamento. Nessun timore di fare con ciò di una nazione unitaria un mosaico mal connesso, imperocchè l'imitazione è nella natura umana, specie se volontaria: le riforme imposte ci ripugnano sovente perchè precorrono i nostri desiderii, ma quando sospettiamo solo che costituiscano un privilegio per i nostri vicini, le invochiamo con tutte le forze. L'uniformità non è nella natura, sovente è il frutto amaro del dispotismo: tutti gli schiavi si somigliano. Nello stato di libertà è un indizio di minor coltura: tra i contadini v'è minor differenza che tra i cittadini " [2]. L'uniformità d'altronde non è vera unità, e quando si pensi che,

(1) Donnat, op. cit., p. 300-303.
(2) Op. cit., 313-314.

secondo gli ultimi dati della fisiologia, la stessa unità dell'io è una risultante [1], si esita anche più a proclamare quella effettiva di un popolo di fronte ad una determinata legge. E pure il pregiudizio è ancora assai diffuso, ed in Italia ha radici più che altrove profonde, nè possiamo sperare di veder veramente iniziata l'applicazione del metodo sperimentale alla politica sino a che non sia estirpato. Non è necessario che le naturali varietà trovino la loro espressione politica nel federalismo, imperocchè una costituzione unitaria non vieta, come vedremo in Inghilterra, di procedere per via di esperimenti legislativi di luogo e di tempo, di far leggi provvisorie, o per determinate provincie, e solo dopo il loro successo e quando ciò venga richiesto dalla coscienza pubblica prorogarle od estenderle. Più d'una volta avverrà anzi nella scienza politica quello che avviene nell'industria: si sente parlare di un nuovo processo industriale, lo si studia con cura dove è applicato, se ne constatano i vantaggi, se ne conoscono tutte le modalità, e con tutto ciò non si demolisce l'opificio per adattarvi un nuovo apparecchio, ovvero lo si fa molto ponderatamente, passo passo, su piccola scala. La fabbricazione della soda col processo ammoniacale, quella dell'acciaio col processo Bessemer, i forni rigeneratori di Siemens si diffondono a poco a poco, mentre le scoperte sono fatte da anni, riconosciute vantaggiose, indiscusse. Gli è che anche le migliori novità esigono una conveniente preparazione.

Non occorre insistere per dimostrare come il metodo sperimentale sia giustificato dall' insuccesso dei riformatori. L. Donnat cita Augusto Comte e Federico Le Play, ma molti altri si potrebbero citare, nè certo la serie è chiusa. L'esempio di A. Comte è importante, perchè l'autore si è messo in contraddizione con se medesimo e colle sue teorie; egli aveva pur chiamata " stravagante chimera la pretesa di costruire un sistema politico e sociale nel suo sviluppo integrale e definitivo, una pretesa incompatibile colla debolezza dello spirito umano ". Egli aveva riconosciuto, che i fenomeni politici sono soggetti a leggi naturali, e dimentica tutto ciò per creare un sistema completo in ogni sua parte, rigido, incurante di tutte le leggi naturali e sociali, e per questa via riesce ad una oligarchia tirannica di filosofi e di ricchi, mentre chiama una for-

(1) Ferrière E., *L'âme est la fonction du cerveau*, cap. VI.

tunata crisi il colpo di Stato del 2 dicembre e saluta l'imperatore Nicola di Russia unico uomo di Stato della cristianità [1].

Come Augusto Comte, anche F. Le Play prende le mosse dal metodo d' osservazione, anzi, nelle sue *Monografie*, toglie a descrivere le umane famiglie " come il botanico descrive una pianta " [2], e fonda persino una società per applicare il metodo con maggior larghezza. Chiamato a farne l'applicazione nella questione della libertà del panificio, trasse dalle sue osservazioni tali argomenti da convincere la pubblica opinione e far prevalere i risultati di quelle fra tutte le ostilità del Consiglio di Stato. Ma quando lo assale la tentazione di fare della sintesi, di ricostruire la scienza politica credendo le sue osservazioni sufficienti all'opera, riesce al medesimo insuccesso di A. Comte, glorifica il medio evo e non nasconde le sue simpatie pei difensori della schiavitù dei neri. È sempre il metodo che condusse G. Locke, T. Campanella e G. G. Rousseau agli insuccessi disastrosi, ed ha solo un'attenuante quando viene proposto da chi crede in buona fede di seguire il metodo opposto. Tutti i grandi pensatori, tutti i riformatori politici hanno fretta, vorrebbero veder subito attuate le idee germogliate nel loro cervello, credono di poter fare essi soli ciò che domanda l'opera di intere generazioni. Louis Blanc, Pier Giuseppe Proudhon, Ferdinando Lassalle, Carlo Marx, Michele Bacunine, Nicola Cernicevschi, Pietro Lavrof, Enrico George si somigliano tutti, come se veramente il mondo fosse stato creato in sei giorni, appena seimila anni or sono. E pure, ora che la geologia dà all'uomo 24.000 secoli e l'astronomia ci assicura che il sole ci scalderà ancora per più di centomila, potremmo lontanamente imitare nelle costruzioni politiche l'opera paziente della natura. La rapidità delle conquiste scientifiche va crescendo ed i pregiudizi svaniscono sempre più rapidamente, ma ciascun riformatore dovrebbe star pago a veder entrate nel consenso universale e nelle istituzioni una delle idee ch'egli ha voluto attingere dall'esperienza e vagliare al contatto della realtà.

---

(1) Si vedano specialmente: *Plan des travaux scientiphiques nécessaires pour réorganiser la société*, Paris 1822; *Système de politique positive*, Paris 1851-54; *Synthèse subjective*, Paris 1856.

(2) *Les ouvriers européens*, Paris 1855, 2ª ed. 1877-79, 6 volumi; *L'organisation du travail*, Tours 1858; *L'organisation de la famille*, Tours 1884; *La constitution de l'Angleterre*, 2 vol., Tours 1872; *La constitution essentielle de l'humanité*, Tours 1881.

Già non mancano presso i più grandi e liberi popoli esempi molteplici e luminosi dei vantaggi modesti ma sicuri che da cotesto metodo si possono conseguire, e giova segnalarli, perchè meglio di qualsiasi ragionamento dimostreranno nel modo il più pratico la via preferibile nello studio della nostra scienza ed insieme i risultati ai quali essa conduce. L'Inghilterra, la Svizzera, gli Stati Uniti, la Germania ci porgono numerosi esempi di legislazioni separate, e non pochi di leggi temporanee determinate queste dai dubbi intorno ai risultati loro, rese quelle agevoli dalla costituzione federale dello Stato.

A tutti è noto con quanta diversità di politici ordinamenti l'Inghilterra regga le sue colonie. Talune hanno istituzioni rappresentative ed altre no; e v'ha tra quelle, colonie con governo responsabile, e colonie nelle quali il governo della metropoli ha invece il controllo su tutta l'amministrazione. Alcune sono pressochè autonome, altre confederate, e la legislazione inglese vi è introdotta in assai diversa misura. Il che non è solo il risultato del rispetto alle leggi ed agli usi dei paesi annessi, ma della convinzione che le leggi riescono buone soltanto quando sono fatte da coloro che devono approfittarne o subirle, e che sono i più competenti a discernere lo scopo da conseguire ed i risultati ottenuti. Gli Inglesi hanno avuto in cotal guisa il presentimento, che le legislazioni separate sono per la politica ciò che per la chimica i laboratorii, dove gli scienziati analizzano, combinano, associano, isolano, studiano sotto tutti gli aspetti i corpi elementari, per dedurne la conoscenza delle leggi naturali cui sono soggetti nelle varie manifestazioni della loro attività. I risultati comparativi porti dai molteplici saggi di legislazione conducono del pari alla conoscenza delle migliori istituzioni politiche e civili. La varietà è scala all'unità, mentre rafforza i legami politici, perchè le diversità inutili scompaiono e l'uso ragionevole e cosciente della libertà unifica meglio di tutte le violenze dell'arbitrio. Basterebbe il raffronto, tante volte ripetuto, tra le colonie inglesi e le francesi, per mostrare il valore dei due metodi diversi di politica e di governo.

Tra i molti esempi che si potrebbero addurre dello sviluppo di cotesta separata legislazione, riassumo, sulle traccie di Leone Donnat, la legge Torrens [1]. Il 2 luglio 1858 fu promulgata nell'Australia meridionale una legge sul trasferimento della pro-

---

(1) Op. cit., cap. XV, p. 101 e seg.

prietà per via della semplice trasmissione del titolo, conosciuta dal nome di chi la propose (1). Il piano delle proprietà e tutti i titoli di essa si mandano ad un ufficio legale, che li esamina come dovesse farne l' acquisto. Poi si invita chiunque abbia reclami a fare contro cotesto diritto di proprietà a presentarli, sia che contestino il diritto, sia che abbiano o vantino ipoteche, servitù od altro. Le controversie si decidono per mutuo consenso, con perizie, con arbitrati, con sentenze, alla spiccia. Dopo sei mesi la proprietà si descrive sul registro nelle sue condizioni effettive; copia conforme, col piano riprodotto o fotografato, si consegna al proprietario. I diritti del proprietario, quali vengono così riconosciuti, sono garantiti dalla legge verso un tenue contributo annuo. Chi compra, riceve il titolo, a tergo od in calce al quale si trascrivono tutti i mutamenti giuridici che seguono nella proprietà; se non sono trascritti debitamente non hanno valore alcuno. La trasmissione della proprietà, la sua divisione, l'assetto dell'imposta, i prestiti ipotecarii, pei quali basta consegnare il titolo al creditore, tutto quanto si attiene alla proprietà riesce singolarmente chiaro, facile, incontestato.

L' atto di Torrens, quando fu promulgato, lasciava piena libertà ai proprietari di valersene o pur no, ma i vantaggi erano tanto evidenti e grandi, che tutti se ne servirono. L'istituzione, dopo i primi esperimenti, venne spontaneamente imitata nel 1861 nel Queensland, nel 1862 nel Vittoria e nella N. Galles del Sud, nel 1874 nell'Australia occidentale. Frattanto la imitarono del pari la Tasmania, le Figi, ed alcuni Stati della Confederazione canadiana e della Nord-americana. Gli Inglesi la applicarono in alcune colonie dipendenti dal Parlamento, se ne servirono per le riforme alle leggi fondiarie del 1875, del 1881 e del 1882, e non andrà molto che noi vedremo il sistema perfezionato ed applicato anche altrove. Yves Guyot propose di applicarlo all'Algeria, ma gli fu risposto che in tal caso si doveva applicarlo anche in Francia, dove le difficoltà sembravano insormontabili. La Germania ha qualcosa di simile in taluni Stati, i libri fondiarii, ed esistono anche in alcuni paesi dell'Austria. Ecco una serie di esperienze, che dovrebbero suggerire all'Italia l'idea di adottare, nelle provincie dove la censuazione delle terre è ormai perfetta, il catasto probatorio, sperimentando un metodo suggerito dall'osservazione,

(1) R. Torrens, *An Essay on the transfer of land by registration.*

adattandolo alle condizioni nostre, estendendolo a mano a mano che si mostra buono, utile, ed entra nella pratica e nel consenso del maggior numero.

Il regime della proprietà della donna maritata, la chiusura delle taverne nella domenica, l'abolizione della chiesa ufficiale sono i principali esempi inglesi di legislazione sperimentale. Il *married women property act*, del 9 agosto 1870, aveva temperata la rigida soggezione della moglie riconoscendole la proprietà di ogni suo personale guadagno ed altri vantaggi, ma escludendo la responsabilità del marito per i debiti da essa contratti. L'atto del 30 agosto 1874 riconobbe tale responsabilità limitatamente ai beni acquistati dal marito col suo matrimonio. Il 18 luglio 1881 una legge più liberale e giusta completava la riforma di questa istituzione, già modificata nella Scozia con legge 2 agosto 1877. Infine un atto del 18 agosto 1882 migliorava e consolidava le leggi precedenti per l'Inghilterra e l'Irlanda. Se da principio si fosse data ai tre Regni una riforma compiuta, le sarebbero mancati l'esperienza ed il consenso dei più per cui la riforma successivamente si perfezionò, si impose e diede frutti di cui i suoi stessi avversarii sono stati a poco a poco condotti a riconoscere la bontà.

L'esempio della chiusura delle taverne nella domenica è ancora più chiaro, e dimostra come, grazie all'esperimento, e ad onta dei più svariati tentativi, il legislatore abbia dovuto alla perfine convincersi di tenere una via falsa. Un atto del 1861 diede facoltà ai giudici in Irlanda di mandare gli ubbriachi in una casa di correzione; ma successivamente le pene si mitigarono. I moralizzatori ad ogni costo e le società di temperanza, dopo aver invocato restrizioni e divieti di tutte sorta, si appagarono del *Forbes Mackenzie act* del 1853 per la Scozia, che ordinava la chiusura di tutte le taverne alla domenica; men di un anno dopo nessuno più ricordava la legge, priva di sanzione, generica, inefficace. La legge del 7 luglio 1862 determinò che nel concedere le licenze si mettesse come condizione la chiusura domenicale. Numerose associazioni [1] tennero comizi, discorsi, fecero pubblicazioni e petizioni innumerevoli, agitarono il paese ed ottennero i divieti contenuti nelle leggi del 16 agosto 1878 per l'Irlanda, e del 27 agosto 1881 pel paese di Galles. Tentarono di estendere il divieto a tutto il Regno

(1) Central Association for stopping the sale of intoxicating liquors on Sunday; Donnat, op. cit., cap. XVIII.

Unito, almeno a certe ore; proposero di introdurre separatamente il *sunday closing* in una o nell' altra contea con leggi speciali, e da una parte e dall' altra si scaraventarono statistiche, argomenti morali, ragioni economiche. Ma tutti i divieti riuscirono inutili o dannosi. Bisognava tener conto dei viaggiatori, di coloro che vivono alla taverna, delle necessità urgenti; i bevitori trovarono modo di ubbriacarsi nell'interno delle taverne od altrove, in riunioni private e sottratte alla polizia; a dir breve, mentre a nulla si riusciva contro il vizio, si creavano mille impacci al commercio e inconvenienti infiniti. Aver fede nell'efficacia di un Governo paterno e moralizzatore, credere che i cittadini si possano rendere virtuosi con atti del Parlamento non è più illusione dei tempi. Lo Stato deve compiere l'ufficio suo; il miglioramento morale dei cittadini e della società è opera lenta, di persuasione più che di coazione, alla quale può concorrere, ma non con violenta azione legislativa. Una legge coercitiva per tutto lo Stato pesa inesorabile sui cittadini; stanno a sua difesa il Parlamento che l'ha fatta, i suoi fautori decisi, i funzionari che l'applicano, i giudici che la interpretano, da per tutto. Nulla giova che la minoranza abbia i migliori argomenti; la statistica, la morale, le Camere, la burocrazia, la magistratura tutto cospira contro di essa. Quando invece se la legge non è bene accolta anche da pochi nella regione dove si esperimenta, avversari e fautori di altre regioni, che non la subiscono, possono studiarla imparzialmente, raffrontare le regioni soggette alla legge colle regioni che non l' hanno, e trarne argomenti veramente efficaci, veramente decisivi.

La Chiesa ufficiale non avrebbe giammai potuto essere abolita d'un tratto in Inghilterra, con una di quelle leggi generali, taglienti come una spada, che tanto piacciono alle razze latine. Le colonie americane avevano dato un esempio salutare, sopprimendo successivamente le loro Chiese ufficiali, e proclamando dovunque la libertà di coscienza. L'Inghilterra incominciò coll'abolire alcuni privilegi più stridenti della sua Chiesa: nel 1868 Gladstone diede alle tasse ecclesiastiche carattere di liberalità in Inghilterra; la legge del 7 agosto 1874 tolse di mezzo il patronato ecclesiastico nella Scozia, quando già la legge del 26 luglio 1869 aveva abolita l'ufficialità della Chiesa in Irlanda, dove riusciva più odiosa al maggior numero. Analoghe riforme si compirono passo passo in parecchie colonie britanniche, constatando successivamente dovunque, che ne avevano uguale

vantaggio la libertà ed il sentimento religioso, le condizioni dei ministri del culto e il buon assetto delle Chiese. L' esperienza successiva ha mostrato agli Inglesi, come già ad altri popoli, che le Chiese, associazioni eminentemente morali, possono turbare l' azione dello Stato ma non ritrarne vigore verace e sano, e devono star paghe ad avere le guarentigie della legge ed il rispetto dell'autorità. Altre leggi sono state soggette ad esperienze somiglianti, quella sugli affitti delle proprietà rurali (1), la legge sulla Suprema Corte di giustizia (2), le numerose leggi che svilupparono l'educazione elementare (3) ed altre ancora. La riforma accolta in un paese è perfezionata dall'esperienza, viene introdotta in un altro più perfetta, ed a sua volta influisce sulle leggi di quello, talora correggendole, con apparenti reazioni, ma sempre si raggiunge questo massimo risultato, che le leggi sono adatte ai luoghi, ai tempi, agli uomini, entrano nel consenso del maggior numero, e trovano dovunque aiuti poderosi e un assoluto rispetto.

L'Inghilterra ci porge anche molti esempi di legislazione temporanea cui ogni Stato è ormai costretto a ricorrere. Quante leggi non votiamo anche in Italia per la durata di un anno, sotto aspetto di proroghe, di rinnovazioni, di provvedimenti provvisori? I vantaggi di una legge temporanea sono evidenti: se è buona, i legislatori la prorogano o la rendono permanente con tranquilla ed illuminata coscienza, se è cattiva, la abbandonano senza rimorsi perchè ha fatto poco male. Per giudicare se la legge sia buona o cattiva, bisogna studiarne gli effetti. Quando il Parlamento, compiuto il primo periodo di prova, deve dare un nuovo voto, procede ad una vera inchiesta. L'opinione si commuove, gli interessi fanno sentire la loro voce, la stampa se ne occupa. Promotori ed avversari della legge mettono innanzi i loro argomenti, non ragioni od ipotesi, ma fatti, e la decisione riesce veramente cosciente ed illuminata. Sin dal 1689 l'Inghilterra rinnovava annualmente il *mutiny act,* modificandolo sovente, sino a che lo codificò nel 1879 coll'*army discipline act.* Nel 1872, tra le più vive contrarietà, venne accolto il voto segreto nelle elezioni legislative e municipali; dopo sette anni

---

(1) Agricultural holdings act del 1870; irish land law del 22 agosto 1881; land act del 25 agosto 1883.

(2) Supreme Court of judicature acts, del 1873, 1875, 1877.

(3) Elementary education acts, del 1870, 1873, 1876, 1880, per l' Inghilterra; del 1872, 1878, 1883, per la Scozia.

di esperienza, che parve favorevole a molti degli stessi avversarii, eccolo definitivo. Così in Germania la legge contro i socialisti venne votata nel 1878 per due anni e mezzo, poi prorogata più volte, sino a che fu lasciata cadere nel 1890. Il Parlamento italiano prorogò per anni ed anni, sempre in via provvisoria, il regime bancario, la legge sulle decime, ed altre parecchie.

La Svizzera, gli Stati Uniti, la Germania ci porgono altri esempii. Zurigo abolì la pena di morte, altri Cantoni lo imitarono, e si credette di poter scrivere la riforma nella costituzione federale del 27 maggio 1874. Ma la prova non riuscì; il voto popolare del 18 maggio 1879 abrogò l'art. 65 restituendo ai Cantoni la loro libertà, sì che dieci o dodici la ristabilirono, altri mantennero la soppressione. Qualche volta l'imitazione s'arresta subito: il codice civile fatto da G. Bluntschli per Zurigo viene adottato da Turgovia, ed ivi si ferma. Il *referendum*, antica istituzione dei Grigioni e del Vallese, viene adottato nel 1863 da Basilea campagna con carattere obbligatorio, sei anni dopo lo accolgono Turgovia, Zurigo, Berna, Argovia e Soletta, nel 1877 Schwytz ne segue l'esempio. Nel 1874 la costituzione federale lo adotta con carattere condizionale, per le leggi e i decreti federali, quando trentamila cittadini od otto Cantoni chieggono il voto del popolo. Così lo accolgono poi in questa forma nella costituzione loro anche altri cantoni. Zurigo applica per la prima volta nel 1869 l'imposta progressiva, ed eccola estendersi a Basilea città, Zug, San Gallo, Grigioni, Turgovia. L'imposta è proporzionata sul capitale e progressiva sul reddito nei Cantoni di Berna, Ticino, Obwald, proporzionale sul capitale e sulla rendita in quelli di Vallese, Argovia, Basilea campagna, Friburgo, Uri, Sciaffusa. Altrove v'ha un'unica imposta, dove proporzionale come nei Cantoni di Lucerna, Schwytz, Appenzell interno, Neuchâtel, dove progressiva come in quelli di Glarona, Vaud e Ginevra.

Invece la rappresentanza proporzionale, ad onta di vigorosi sostenitori, di una agitazione ormai antica e di piccoli esperimenti parziali, non riesce a far cammino, perchè il popolo, che ha nelle mani il *referendum*, ne sente meno vivo il bisogno. La stessa riforma procede più sicura, per quanto lenta, agli Stati Uniti d'America. Nel 1867 Simone Stern presentava alla Convenzione per la revisione della costituzione di New York una memoria a favore della rappresentanza proporzionale, che non fu accolta. L'anno dopo la questione si agi-

tava nell'Illinese, che accoglieva nella costituzione del 1871 il voto cumulativo. In Pensilvania il sistema veniva adottato dalla città di Bloomsburg, esteso con legge del 2 giugno 1871 a tutte le altre, e sperimentato per la elezione della Costituente del 1872. Il metodo del voto cumulativo associato al limitato venne accolto nella costituzione dell' Ohio, ed altri Stati lo adottarono per elezioni di comitati scolastici, di magistrati, di pubblici funzionarii.

Più rapidamente ed efficacemente si venne estendendo l'*homestead*, cioè il privilegio legale per effetto del quale il cittadino che ha un focolare, un *home* può sottrarre a qualsiasi atto di espropriazione forzata la casa che abita colla sua famiglia ed il terreno su cui è fabbricato. Le leggi di *homestead* presentano varietà infinite intorno alla misura del diritto, al modo di esercitarlo, alle guarentigie. È uno dei più evidenti esempi di esperimento politico. Le imitazioni seguirono successivamente da Stato a Stato, e diedero da per tutto risultati così soddisfacenti che l'esenzione legale dell'*home* s'ha ormai per un principio della costituzione americana. Trentatrè Stati ne fecero l'esperienza, diciotto lo inserirono nella costituzione. Taluni hanno maggior riguardo all' agricoltura, altri all'industria; gli uni si preoccupano più delle città, gli altri delle campagne; la legge dove distingue le proprietà urbane dalle rurali, dove fissa una cifra massima di esenzione uguale, dove essa è diversa, di 300 dollari in Pensilvania, di 800 nell'Jowa, di 1000 nell'Illinois ed in molti altri Stati, di 2000 nella Georgia, di 5000 nella California e nel Nevada. Le leggi sono adatte alle diverse condizioni dei singoli Stati, si vengono modificando secondo le esigenze e fanno dovunque ottima prova (1).

Non mancano esempi di leggi speciali, facoltative e temporanee anche in Francia, e Leone Donnat, nell'ultima edizione della sua opera, ne porge notevoli esempii. La legge del 22 marzo 1890 sui consorzii di comuni, dà le norme cui devono informarsi e ne determina gl'intenti, ma lascia ai comuni la facoltà di crearli; i disegni di legge più volte presentati sul dazio consumo, sulla separazione della Chiesa dallo Stato, sull'applicazione del sistema Torrens all'Algeria sono esempi di legislazione facoltativa; i progetti sulle università, sul *refe-*

(1) Donnat, op. cit., cap. XXV; Lalor, " Amer. Encycl. ", voce *homestead; William James, Experiment in legislation,* nel " Law Magazine and Rewiew ", agosto 1889.

rendum comunale, sulle ricevitorie di finanza si ispirarono al principio della legislazione separata, che non sembra più così ripugnante alle idee ed alle tradizioni della Francia; infine la proposta di abolire la censura per un anno, sebbene non accolta, dimostra che l'opportunità delle esperienze politiche è constatata anche nei paesi più devoti ai sistemi, alle costituzioni e alle leggi immutabili, all'assoluta uniformità.

Cotesto metodo dell'osservazione, seguito dalla comparazione e dall'esperimento, con prove limitate nel luogo e nel tempo, progredienti fra il consenso del maggior numero, parmi più singolarmente appropriato al nostro paese, per le sue tradizioni, per le sue condizioni presenti, per l'indole sua, sì che non se ne possa allontanare chi vuole efficacemente studiare il diritto pubblico e ad un tempo perfezionarne le istituzioni e conseguire veraci e durevoli progressi. Privi come noi fummo di una tradizione chiara, di un tipo vivo ed imitabile di grande Stato italiano, avvenne che i nostri legislatori sin da principio conobbero il naturale organismo del popolo ed il suo carattere tradizionale meno ancora di quelli dei più reputati popoli stranieri. La nostra legislazione si venne così foggiando piuttosto su modelli francesi e belgi, in parte dianzi adottati nel Regno Subalpino, per lo che delle vesti assunte quasi tumultuariamente e talune non sapute bene adattare poi si sentì vivo e profondo il disagio. Quando abbiamo tentato di correggere, si è guardato più a certi periodi della nostra Storia male interpretata che alle effettive condizioni presenti del popolo italiano ed agli esperimenti che esse comportavano.

Durò e dura specialmente il pregiudizio dei Governanti di poter conformare a modo loro i governati, meccanicamente, con leggi, pregiudizio il più delle volte inconsapevole, figliuolo dell'antica credenza autoritaria nell'onnipotenza governativa scemata, scolorita di quell'aria paterna che assumeva nelle monarchie assolute (1). “ Essendo l'Italia nuova come Stato ed essendovi quasi altrettanto nuova la coscienza nazionale del popolo, la prima novità esclude che siano maturati finora in ogni parte gli organismi più opportuni al nuovo Stato; e dall'altra deriva che non si usa nella immaginata riforma raccogliere anzitutto una messe sufficiente di osservazioni sulle condizioni reali del paese... Le inchieste sono poche e la loro efficacia sopra le leggi nuove e la tendenza dottrinaria è scar-

(1) Turiello P., *Governo e governati*, 2ª ediz., Bologna 1889, p. 74.

sissima... ed abbiamo invece una serie di riforme legislative prodotte dall'esempio d'altre nazioni od anche da consigli di scrittori che non trovarono seguito pur esse nel proprio paese „.

Questa tradizionale ripugnanza per l'esperimento è accresciuta dal pregiudizio che reputa la semplicità utile all'azione dello Stato, dimenticando la legge generale degli organismi umani, perchè perfezione è quasi sempre fenomeno di complicazione. Il regime assoluto è ciò che di più semplice si può immaginare: un uomo in alto che comanda, in basso una folla ugualmente servile che obbedisce, mentre governo libero significa attriti, complicazioni, diversità. Un organo solo serve a più d'una funzione capitale solo negli infimi animali, mentre la semplicità, anche nel governo, produce risultati opposti complicazioni eccessive, mancanza di responsabilità, e una serie di arbitri. Cito ancora Pasquale Turiello: “ forse l'Italiano e lo Spagnuolo sono ancora in Europa i popoli che hanno meno emendata, coll'esperienza, la fede in quell'abito dottrinario diffuso dalla rivoluzione francese nell'Europa latina. I loro statisti sono tuttora i più teorici, perchè meno provveduti di scienza moderna e di abiti positivi: e si può dire che oggi siano i soli che tentino tuttora di attuare, con pieno convincimento certe dottrine astratte di governo venute in moda cent'anni fa... La propria dottrina è quasi dogma pel pubblicista e per l'uomo di Stato; egli si guarda dal riscontrarla con le condizioni reali del proprio paese (1) „.

Tuttavia non manca anche in Italia una vigorosa tendenza allo studio delle nostre effettive condizioni sociali e naturalmente si manifestò specialmente là dove maggiore ne era sentito il bisogno, nelle provincie del mezzogiorno. Gli studi di Leopoldo Franchetti e Giorgio Sidney Sonnino sulle condizioni dei lavoratori in Sicilia, quelli di Pasquale Turiello, ed i minori scritti di Pasquale Villari, di Aristide Gabelli, e d'altri dimostrarono quale larga messe si possa raccogliere su questo campo, e come alla stregua dell'osservazione e dei fatti, mandino suono assai roco e fesso le più sonore teoriche di eguaglianza, di libertà, di discentramento. Ma quando proposte e disegni di legislazioni temporanee e parziali si portarono nel Parlamento vi trovarono la corrente vigorosa del pregiudizio e quasi sempre naufragarono. Basti ricordare con quanta difficoltà fu vinto il principio della rappresentanza proporzionale, accolta

(1) Op. cit., p. 91-92.

in via di esperimento nella legge elettorale del 1882 e dopo pochi anni tolta di mezzo, senza neppure darsi la pena di studiarne gli effetti; e come sia tuttodì da molti oppugnata la facoltà consentita solo ad alcuni comuni di eleggersi il sindaco. E pure nelle varietà di tradizioni, di conformazioni, di idee, di tendenze, di costumi del nostro paese, nel vario modo con cui vi è possibile una effettiva eguaglianza civile, intesa la libertà, praticato l'autogoverno, si dovrebbero attingere infinite ragioni di preferenza del metodo che siamo venuti esponendo, e del quale nello svolgimento della nostra dottrina mostreremo ad ogni pagina i risultati scarsi ed incerti ancora, ma efficaci ed utili a quello che deve esser il primo proposito di ogni scienza del governo.

Così noi abbiamo potuto frattanto constatare in termini generali, che il metodo ideale ha pregi incontestabili, ma ci fa perdere in romanzesche utopie, inutili all'umano progresso ed al benessere individuale, mentre quando se ne voglia sperimentare l'applicazione nelle costituzioni o nelle leggi si riesce a risultati perniciosi, deplorati, fatali. Abbiamo riscontrato, che il metodo storico perfezionato dal moderno positivismo, di per sè e pure insufficiente, come quello che conduce alla constatazione di fatti non legati tra loro e colle cagioni, inutile spesso, talvolta malamente modificato da coloro che lo praticano. Indi la necessità di comparare anzi tutto tra loro le istituzioni dei liberi popoli, e sperimentare quei risultati che nella comparazione sembrano, per identità di condizioni, d'ambiente, di consenso, meglio adatti ad un certo popolo, o ad una parte di esso in un momento determinato. Convinti di una qualsiasi riforma politica, noi non la estenderemo mai di colpo, in ogni sua parte completa, a tutto un popolo. Converrà talora farne l'esperimento su piccola scala in una provincia, in una regione; proclamarla in altre occasioni come facoltativa, e se non è possibile, adottarla per tutto lo Stato, ma solo in via d'esperimento.

A questo modo riusciremo anzitutto a conoscere ed apprezzare con equa imparzialità le istituzioni degli altri popoli, costituiremo modestamente, pietra a pietra, ma su fondamenta sicure, l'edificio della scienza, contribuiremo allo sviluppo delle istituzioni, alla potenza dello Stato, all'aumento ed alla diffusione del benessere nel nostro paese. In questo metodo è il rimedio agli effetti disastrosi cui condussero i pretesi progressi della scienza nostra, e lo fornisce essa medesima

quando di teorica diventa sperimentale, si fonda sull'osservazione e sulla riprova, scopre lentamente le leggi, scruta le condizioni che rendono possibile o no un determinato fine. Così costituite, poi sviluppate, riconosciute, rispettate, applicate alle umane faccende, le scienze politiche possono diventare un nuovo strumento di potenza e di civiltà, ed insegnarci a trar profitto del vasto patrimonio di forze morali, come le scienze fisiche ci avviarono a far tesoro di quelle della natura [1].

CAPO IV.

Partizione del diritto costituzionale.

§ 1. — *Esame delle partizioni proposte.*

Quello che abbiamo detto del metodo è sufficiente anzitutto a mostrare, come trattando del diritto costituzionale, noi non crederemmo di darne un quadro completo senza aggiungervi le necessarie notizie di storia delle costituzioni e di politica. Sono due elementi essenziali, dei quali avremo a tener conto ad ogni passo, sebbene così l'uno che l'altro possano in una certa misura dar luogo a trattazioni distinte [2].

Pellegrino Rossi, che professò diritto costituzionale a Parigi dal 1835 al 1845 [3] ricerca in una prima parte la natura, l'estensione e l'origine storica dei fondamentali principii della scienza,

(1) Taine, *Les origines de la France contemporaine, Le régime moderne*, II, Pref.

(2) Come diedero o daranno a distinti volumi di questa serie. Si veda frattanto il vol. II, Palma, *Le costituzioni moderne*, coi testi relativi.

(3) " L'obietto e la forma di questo insegnamento, diceva Guizot nella relazione del decreto del 22 agosto 1834 per l'istituzione della cattedra, sono determinati dallo stesso suo titolo: è l'esposizione della Carta e delle guarentigie individuali, come delle istituzioni politiche che essa consacra. Per noi non è più un sistema filosofico, abbandonato alle dispute degli uomini; è una legge scritta, nota, che può e deve essere esplicata, commentata come la legge civile, o qualsiasi altra parte della nostra legislazione. Questo insegnamento, vasto insieme e preciso, fondato sul diritto pubblico nazionale e sulle lezioni della storia, suscettibile di estendersi con le comparazioni e le analogie straniere, deve sostituire cognizioni forti e positive, agli errori dell'ignoranza ed alla temerità delle nozioni superficiali ".

consacra la seconda all'esame del diritto pubblico dei Francesi e nella terza studia l'ordinamento dei poteri pubblici. Premesse alcune nozioni sullo Stato, lo segue nella sua formazione e nei suoi mutamenti attraverso la storia, arrestandosi sui problemi che vi si connettono: caste, potere assoluto, eguaglianza, schiavitù, distinzione dei poteri. Venuto così alla carta del 1830, studia la libertà individuale nei suoi varii aspetti, nelle sue manifestazioni, nei suoi limiti necessarii, giuria, servizio militare, arresto personale, polizia sanitaria, procedura giudiziaria; poi la libertà di coscienza, e di culto nel suo principio e nella sua espressione, esaminando le relazioni tra lo Stato e la Chiesa nella storia e nella legislazione francese; la libertà della stampa, la libertà d'insegnamento, il diritto di petizione, la libertà della proprietà con le sue necessarie limitazioni. Infine studia l'ordinamento del potere sociale, il valore, i caratteri del principio monarchico, la Camera dei deputati ed i metodi elettorali, la questione delle due Camere, la Paria, l'ordinamento e le attribuzioni delle due Camere, l'iniziativa, la discussione delle leggi, gli attributi ed i poteri della Corona, l'azione dei ministri e la loro responsabilità, e infine i principii fondamentali dell'ordinamento giudiziario (1).

Il cittadino Giuseppe Compagnoni, professando all'Università di Ferrara un corso di diritto costituzionale democratico nel 1797, studia prima l'uomo allo stato di natura, i suoi diritti di conservazione, di perfettibilità, d'indipendenza, di libertà, d'uguaglianza, di proprietà, di difesa; poi il patto sociale nei suoi effetti, la sovranità del popolo, i diritti del cittadino, la costituzione e le leggi, il Governo, raffrontando dispotismo, monarchia, aristocrazia, democrazia diretta e rappresentativa, secondo le idee dei tempi suoi (2). Giandomenico Romagnosi distingue una teoria generale dalla teoria costituzionale. Nella prima esamina quali gli intenti di una costituzione monarchica, come si possano conciliare la costituzione colla prerogativa reale, l'antagonismo coll'ottimo regime, indaga le garanzie personali e reali, politiche e civili dei cittadini, i poteri costituzionali, la solidità della costituzione, le istituzioni sussidiarie di essa; e venendo poi alla teoria speciale, dimostra la necessità e l'opportunità della monarchia temperata e studia la nobiltà e gli altri limiti di essa, la com-

(1) *Cours de droit constitutionnel*, recueilli par M. Parée, 4 vol., Paris 1877, 2ᵉ éd.
(2) *Elementi di diritto costituzionale democratico*, Venezia MDCCXCVII.

posizione, le attribuzioni, le garanzie, i poteri dell'Assemblea nazionale, quella del Senato e le sue speciali attribuzioni, il Protettorato, la Consulta di Stato, e l'Istituto politico nazionale, che egli costituisce ed arma di distinti poteri per garanzia della costituzione. Nella seconda parte espone la teoria costituzionale nei riguardi della politica estera, occupandosi anche dell'esercito e della guardia nazionale; nei riguardi della politica interna, trattando della giustizia e polizia, della Corte conservatrice giudiziaria, del reggente, dei ministri, del Protettorato, del Senato, della Consulta di Stato e della suprema Corte di finanza; si occupa infine delle elezioni politiche, le quali, nel suo sistema complicato, tengono un grandissimo posto (1). Giuseppe Saredo, premesse le consuete nozioni fondamentali, tratta prima degli uffici del potere sociale e degli organi loro, quindi della Corona, dei Ministri, della responsabilità loro, del potere legislativo delle due Camere, del diritto elettorale, dei bilanci, dei principii direttivi della legislazione tributaria, civile, penale, giudiziaria; in seguito viene ad esaminare le singole libertà, e i principii del diritto economico dei paesi liberi, descrivendo lo Stato nella sua molteplice azione e indagandone i limiti. Infine studia il Governo costituzionale in Francia, in Inghilterra, in Italia, il suo probabile avvenire in Europa, la sua influenza sulla giustizia internazionale e sul principio di nazionalità (2).

Ludovico Casanova tratta prima dei diritti che sono garantiti dallo Statuto, poi del Governo rappresentativo nell' ordinamento e nell' azione dei varii poteri (3). Vito Sansonetti, premessa una introduzione storica con la quale, muovendo dall'antichità, viene a parlare del costituzionalismo nel secolo XIX, indica anzitutto le norme colle quali devono svolgersi le libertà dei cittadini, poi quelle che regolano l' esercizio dei pubblici poteri (4). Giuseppe Trono tratta dei diritti individuali, poi dei diritti politici, eguaglianza, giuria, diritto elettorale, servizio militare, e nella terza parte, si occupa dei poteri e delle funzioni dello Stato (5). Augusto Pierantoni tiene opposta via, e

---

(1) *La scienza delle costituzioni,* Firenze 1850.

(2) *Principii di diritto costituzionale,* 4 vol. in-8°, Parma 1863.

(3) *Del diritto costituzionale,* lezioni, 2ª ed., pubblicate dagli avvocati Cabella e Ciboni, 2 vol., Firenze 1869.

(4) *Introduzione allo studio del Dir. Cost.*, Napoli 1872; *Trattato di dir. cost.*, Parte I, Napoli 1872.

(5) *Lezioni di diritto costituzionale,* Napoli 1872.

dopo aver ricercati il concetto ed il fine del diritto costituzionale ed esaminati i fondamentali principii intorno alla società, alla nazionalità, al Governo, studia i poteri dello Stato, i suoi caratteri, la proprietà sua, i principii del sistema rappresentativo, proponendosi di esporre successivamente l'ordinamento dei poteri e le guarentigie della libertà (1). Alessandro Paternostro divide la trattazione in quattro parti: i principii, i diritti individuali, l'ordinamento e l'azione dei poteri pubblici secondo i principii generali delle costituzioni, infine, il Governo rappresentativo in azione, nel paese col mezzo del suffragio, nel Parlamento col sindacato, nel potere esecutivo colla sua azione amministrativa (2).

Luigi Palma premette una introduzione sui principii fondamentali della scienza, su lo Stato e i suoi ufficî, la sovranità, la libertà, le forme di Governo; nella seconda parte, studia l'ordinamento dei poteri, la composizione delle Camere, la Corona, il potere legislativo, esecutivo e giudiziario; nella terza le pubbliche libertà, diffondendosi fuor di misura sulle questioni attinenti all'insegnamento (3). Vittorio Emanuele Orlando divide la materia in sette libri: lo Stato ed il diritto pubblico, le teorie fondamentali, la rappresentanza, gli organi del potere legislativo e le funzioni loro, il potere esecutivo, il potere giudiziario, ed i rapporti tra lo Stato e l'individuo costituenti la teoria della libertà (4). Francesco P. Contuzzi, nella parte generale esamina i principii e la storia del regime costituzionale; nella parte speciale studia la Corona in sè e nelle sue relazioni coi poteri dello Stato, l'ordinamento di questi e le garanzie individuali (5). Dai precedenti si discosta Alberto Morelli, il quale crede anzitutto si debbano svolgere integralmente e puramente le teorie relative alle varie funzioni e dopo si debbano sviluppare quelle relative agli organi. La teoria che riguarda le prime, comune a tutti gli Stati, è d'indole generale e assoluta; quella che riguarda i secondi, salvo lo studio sintetico dei pochi principii, è speciale e relativa ai varii Stati (6).

E per dire anche d'altri men noti, Giuseppe Mondino, dopo una introduzione storica e filosofica, studia nell'atto della loro

---

(1) *Trattato di diritto costituzionale,* vol. I, Napoli 1873.

(2) *Diritto costituzionale teorico, pratico e comparato,* Napoli 1879.

(3) *Corso di dir. cost.*, 3 vol. in-8°, Firenze 1877.

(4) *Principii di dir. cost.*, Firenze 1887.

(5) *Diritto costituzionale,* Milano 1888.

(6) *La funzione legislativa,* Bologna 1893, pag. 15-16.

funzione rispettiva, l'attività personale e l'attività collettiva, la prima nello svolgimento dei suoi attributi, la seconda nell'esercizio dei suoi poteri (1). Gabriello Carnazza espone nella prima parte i principii generali, nella seconda il diritto costituzionale conforme allo Statuto Sardo del 1848, con inevitabili confusioni e ripetizioni (2). Salvatore Cavallaro Freni ha pubblicato appena i prolegomeni del diritto costituzionale, occupandosi brevemente delle nozioni fondamentali ed esponendo poi con una ragionata bibliografia, lo svolgimento del diritto costituzionale attraverso la storia (3). Mario De Mauro distingue il suo trattato elementare in tre parti: le nozioni preliminari, le nozioni generali sulla società, sullo Stato, sulla nazione, sulla sovranità, sulla divisione dei poteri, sulle varie forme di Governo, sulla libertà, e le nozioni speciali dove tratta dell'ordinamento dei poteri pubblici, con un brevissimo accenno alla libertà (4).

Non ci arrestiamo sulle partizioni degli scrittori inglesi, americani, tedeschi, come quelle che rispecchiano l' indirizzo del loro pensiero politico ed il carattere delle loro costituzioni e seguono generalmente passo passo la materiale disposizione di queste, ovvero si elevano a considerare tutto il diritto pubblico da un punto di vista più ampio e comprensivo del nostro. Sono note le ripartizioni di Alfeo Todd e Rodolfo Gneist, che seguono la costituzione inglese nel suo svolgimento storico e la descrivono poi nel suo aspetto presente (5). Giovanni Burgess studia dapprima i concetti generali relativi alla nazione ed allo Stato, poi la formazione delle costituzioni della Gran Bretagna, degli Stati Uniti, della Germania e della Francia; e singolarmente espone l'ordinamento dello Stato, le guarentigie della libertà e la costituzione del Governo in ciascuna di esse, esaminando distintamente l'ordinamento dei tre poteri e raffrontandoli nelle quattro costituzioni, che prende a base del suo studio (6). Corrado Bornhak, sulle traccie di Enrico Zöpfl,

(1) *Introduzione allo studio del dir. cost.*, Palermo 1886; *Nozioni di diritto costituzionale*, Parte I, Palermo 1886.

(2) *Il diritto costituzionale italiano*, Catania 1886.

(3) *Il diritto costituzionale richiamato ai principii della filosofia giuridica e studiato nelle legislazioni comparate*, vol. I, Catania 1888.

(4) *Corso elementare di dir. cost.*, Catania 1881.

(5) Il primo nella " Bibl. di scienze politiche " serie I, vol. III; il secondo sarà pubblicato in questa serie.

(6) *Political science and comparative constitutional law*, due vol., Boston 1890.

Giuseppe Held, Paolo Grotefend, C. Federico Di Gerber, Erminio Schulze, C. S. E. Zachariä, Giorgio Meyer, Enrico Marquardsen, Paolo Laband, Lodovico Di Rönne, Filippo Zorn, e di quasi tutti gli scrittori politici anteriori o contemporanei, che si occuparono del diritto positivo, tratta anzitutto dai fattori dello Stato, poi delle sue funzioni. Nella prima parte espone il soggetto della sovranità, i diritti del monarca, l'acquisto e la perdita della sovranità, il suo effettivo esercizio; poi gli oggetti della sovranità, i diritti dei sudditi, delle loro classi speciali, la rappresentanza; nella seconda parte studia prima il Governo, poi la legislazione, infine il potere giudiziario (1). Lodovico Gumplowicz, trattando del diritto pubblico austriaco, distingue con maggior precisione del precedente il diritto costituzionale dall'amministrativo, e quello divide in dieci libri, il diritto, la legge e la costituzione, il territorio, la popolazione, il potere dello Stato, il potere legislativo, il giudiziario, l'amministrativo, il comunale, l'ecclesiastico, i cittadini ed i diritti loro (2). I quali esempi sono sufficienti a mostrare come dalle partizioni seguite da cotesti scrittori non possiamo trarre gran profitto, per la diversa indole della trattazione e pel carattere speciale delle costituzioni che essi hanno principalmente davanti.

Maggiori lumi ci forniscono gli scrittori di diritto costituzionale della Francia e del Belgio, dove almeno l'insegnamento stesso dato nelle scuole superiori ha nome ed indirizzo non molto diversi che in Italia. Anche in questi Stati abbondano gli autori i quali seguono passo passo la costituzione e ne porgono in cotal modo un commento scientifico. Dei trattati propriamente detti, due mi sembrano degni di ricordo per le partizioni diverse che suggeriscono. A. Saint Girons espone i caratteri ed i limiti della sovranità nazionale, i limiti del potere costituente ed i caratteri della costituzione, i poteri costituiti e la loro separazione; accennato poi brevemente alle forme politiche, illustra i principî generali del sistema rappresentativo e nei più diffusi ed importanti capitoli del suo *Manuale*, tratta del potere legislativo, del potere esecutivo, della loro collaborazione e dei mezzi di reciproca influenza, dell'autorità giudiziaria, attenendosi sempre in principal modo alle istituzioni politiche della Francia, ma non trascurando di

(1) *Preussische Staatsrecht*, 3 vol. Friburg in Br. 1888.
(2) *Das oesterreichische Staatsrecht*, Wien 1891.

trarre dalla legislazione comparata preziosi sussidii [1]. V. Molinier espone le dottrine fondamentali del diritto costituzionale, ne ricerca l'espressione nella storia del diritto, mostra in quali forme questi principii si riproducano nei testi e quale sia la portata della loro esplicazione. Dopo aver constatata l'esistenza del diritto naturale e premesse alcune nozioni generali sul diritto costituzionale, i suoi caratteri e il posto che occupa nell'assieme delle scienze, studia in una prima parte i principii fondamentali della costituzione, nella seconda la storia del diritto costituzionale francese, nella terza la separazione e l'ordinamento dei quattro poteri dello Stato, elettorale, legislativo, esecutivo, giudiziario; nella quarta i caratteri delle leggi costituenti [2]. Giustino de Arechaga, della Università di Montevideo, ci dà un corso completo, premettendo la trattazione sulla libertà politica e facendo seguire quelle sul potere legislativo e sul potere 'esecutivo, mentre accenna ad esaminare poi le relazioni loro [3].

§ 2. — *Partizione della scienza del diritto costituzionale.*

Stimo inutile ripetere, anzitutto, che trattando del diritto costituzionale secondo la scienza e le istituzioni dei popoli liberi con particolare riguardo all'Italia, ed il diritto italiano, noi dobbiamo tener conto del diritto, della storia, della politica, a proposito di ciascun istituto come in ogni singola parte della trattazione. Questa vuol esser divisa anzitutto in due parti, generale e speciale, alle quali le nozioni fin qui esposte e quelle che aggiungeremo intorno alle fonti servono di introduzione.

Parte Generale. — *Sezione I.* — Si determinano le dottrine fondamentali del diritto costituzionale, quindi si svolgono le trattazioni seguenti:

a) dello Stato, della sua natura giuridica e del modo di essere, dei suoi ufficii e limiti;

b) della sovranità, fondamento, attributi e contenuto;

c) dell'ordinamento generale dei poteri pubblici;

---

(1) *Manuel de droit constitutionnel,* Paris 1885.

(2) *Cours élémentaire de droit constitutionnel,* Paris 1885.

(3) *La libertad politica,* Montevideo 1885; *El poder legislativo,* 2 vol., Montevideo 1887.

d) della libertà, nei suoi fondamentali principii e nei generali suoi limiti.

Sezione II. — Si esaminano i caratteri distintivi delle varie forme di governo, per riuscire ad una esatta idea comparativa della forma costituzionale. Di questa si espongono le diverse manifestazioni, i pregi ed i difetti, notando qual sia il fondo comune alle costituzioni dei popoli liberi, quali i loro caratteri particolari. Da ultimo si espongono le origini, le relazioni ed il carattere della costituzione italiana.

Parte Speciale. — In questa si studiano i singoli istituti, indagando come siano costituiti i poteri pubblici, come sia guarentita la libertà dei cittadini, e in qual modo si raggiungano i fini dello Stato libero. Riguardo ai quali stimo più conveniente esporre dapprima l'ordinamento e il meccanismo dei poteri pubblici, trattare poi della libertà, delle sue guarentigie e dei suoi limiti, da ultimo dei mezzi e delle condizioni alle quali il sistema costituzionale assicura lo sviluppo del maggior benessere al maggior numero di cittadini [1].

Sezione Prima. *Ordinamento dei poteri.* — Giova rivolgere anzi tutto l'attenzione a quegli istituti per cui il sistema rappresentativo si distingue dalle altre forme di governo, e la cui azione riesce veramente decisiva. Sebbene la sovranità nazionale si debba intendere limitata nella sua espressione dall' autorità regia e dai principii dell'ordine giuridico, l'azione dello Stato costituzionale è determinata dal principio elettorale; il potere elettorale gli dà origine, gl'imprime il movimento, lo dirige, e decide in suprema istanza i conflitti che si manifestano nella sua azione. Giova quindi trattare prima di questo, studiare poi l' ordinamento delle due Camere ed il modo come esercitano la loro azione, determinare quali ufficii siano serbati alla Corona, e come li eserciti per mezzo di un Gabinetto responsabile; esporre le relazioni di questo Gabinetto colla Corona, colle Camere, coll'amministrazione pubblica, rivolgendo da ultimo l'attenzione all'ordinamento del Potere giudiziario.

I. *Potere elettorale.* — La legge elettorale, sebbene lo Statuto italiano, abbia opportunatamente trascurato, a differenza del belga e d'altri, di determinarne i principii fondamentali,

---

(1) La partizione è suggerita principalmente dalle convenienze scientifiche, per le quali è necessario fermare anzitutto l'attenzione a quegli argomenti che le scienze affini non toccano in modo alcuno. mentre in altri il diritto costituzionale trae aiuti preziosi dal diritto penale, dall'amministrativo e dalla scienza dell'amministrazione.

ha l'importanza d'una disposizione statutaria. La qualità del governo, se non proprio la sua forma, dipende dalla legge elettorale; secondo è ordinato il potere elettorale, lo Stato può avere carattere aristocratico, oligarchico, borghese, democratico, radicale, sia esso retto a forma monarchica o repubblicana; questo ordinamento si riflette in tutta la legislazione e può determinarvi un indirizzo affatto diverso, come avvenne nell'Inghilterra dopo l'atto del 1832 e specialmente dopo quelli del 1867 e del 1885; può condurre lo Stato a rovina per le eccessive restrizioni, come avvenne in Francia in seguito alle ordinanze del 1827 e nella monarchia di luglio, o per le improvvise e quasi illimitate larghezze, come quando da un suffragio quasi oligarchico si passò di balzo al suffragio universale nella repubblica francese del 1848.

La trattazione di questa parte va suddivisa, secondo la legge elettorale, in tre capi distinti:

a) dell'elettorato, criteri e modi del suo ordinamento, ragione dei suoi limiti, sistemi diversi;

b) dell'eleggibilità, colle questioni che vi si connettono, mandato imperativo, indennità, incompatibilità parlamentari, ecc.;

c) del procedimento elettorale, liste, circoscrizioni, metodo della votazione, guarentigie della sua efficacia, libertà e sincerità del voto, disposizioni generali e penali, verifica delle elezioni.

II. *Il potere parlamentare.* — Si parla in questa parte delle due Camere, del loro ordinamento, del modo come esercitano i loro poteri, dei loro privilegi. A modo d'introduzione, si esamina dapprima per quali ragioni il Parlamento sia diviso in due Camere e quale fondamento abbia questa divisione nella ragione costituzionale e nella storia.

A. Del Senato; varii sistemi tenuti per la sua composizione. Senati ereditari, di nomina regia, elettiva, in forma e gradi diversi, Senati misti;

B. Camera dei Deputati; numero dei deputati, elezioni parziali o generali, giudizio sulle medesime, regolamento, che ha una particolare importanza nella Camera elettiva, ecc.

C. Poteri delle Camere, alcuni uguali, altri diversi nel grado, nella misura, e persino proprii di una sola fra esse:

a) Potere legislativo, che comprende anche quello di modificare la costituzione, e si esercita dalle due Camere e dalla Corona; in qual modo lo esercitano le Camere;

b) Potere finanziario, che è parte del legislativo, ma vuol essere considerato a sè, per la prevalenza che vi ha la Camera popolare;

c) Potere esecutivo, che le Camere esercitano in modo indiretto, determinando coi loro voti la qualità, l'indirizzo e l'azione del Governo, nel che prevale pure decisamente la Camera popolare, nonchè col diritto di interrogazione e d'interpellanza;

d) Potere d'inchiesta, col mezzo del quale si preparano le riforme legislative, si controlla e s'invigila l'amministrazione;

e) Potere giudiziario, che si esercita in alcuni casi dal Senato riunito in alta Corte di giustizia:

D. Privilegi delle Camere, i quali sono di natura politica, giudiziaria ed economica:

a) Privilegi politici: libertà e irresponsabilità di parola e di voto;

b) Privilegi giudiziarii: privilegi di foro pei senatori e guarentigie speciali assicurate ai membri delle due Camere;

c) Privilegi economici, considerati anche nei loro rapporti colla questione dell'indennità;

E. Relazioni fra le due Camere, le quali debbono essere esaminate nel loro aspetto ordinario, e nello straordinario, cioè quando dànno luogo a conflitti.

III. *Il potere esecutivo.* α) *Il Re.* — Premesso un cenno storico intorno alla formazione di questo istituto costituzionale, si devono esaminare distintamente le attribuzioni personali del Re ed i suoi poteri.

A. Attributi e relazioni personali, e quindi il diritto ereditario, i provvedimenti per la luogotenenza e per la reggenza, ed i mezzi esteriori di cui la Corona dispone, con speciale riguardo all'ordinamento della lista civile;

B. Poteri della Corona, ed è necessario esaminare dapprima le ragioni dell'impersonalità, dell'inviolabilità e della irresponsabilità del Monarca e il modo come questi concetti devono essere intesi; poi i poteri della Corona come personificazione dello Stato: da ultimo quelli che le sono distintamente attribuiti dallo Statuto e sono:

a) Potere legislativo: iniziativa, elaborazione, sanzione e promulgazione delle leggi;

b) Potere esecutivo: comando militare, diritto di guerra e di trattati; podestà di decreti e di regolamenti; vigilanza e tutela dell'amministrazione: conferimento di titoli e d'onori;

c) Potere giudiziario: diritto di grazia e di commutazione delle pene.

β) *Il Gabinetto.* — Il Governo propriamente detto si esercita col mezzo del Gabinetto, il quale deve essere studiato nella sua origine, nella sua costituzione e nelle sue relazioni.

A. Per chiarire l'origine del Gabinetto, è necessario dapprima indagarla sotto l'aspetto storico, e vedere poi come essa sia determinata dall'azione dei partiti politici. A questo modo si conosce il meccanismo essenziale del sistema costituzionale. Si esamina come il Gabinetto sia costituito, e quali rapporti abbiano i suoi membri tra di loro e col capo di esso.

B. Il Gabinetto viene poi considerato nelle sue relazioni colla Corona, col Parlamento e coll'Amministrazione generale e locale.

a) Indagando le relazioni del Gabinetto colla Corona si determinano i limiti della regia prerogativa, specialmente in fatto di nomina e revoca dei ministri e di scioglimento delle Camere, le relazioni che ha la Corona col capo del Gabinetto e coi singoli Ministri e quelle che può mantenere fuori della loro responsabilità;

b) Nelle relazioni del Gabinetto col Parlamento si determina anzitutto come debba essere intesa e si esplichi la responsabilità dei Ministri: in qual modo il Parlamento dipenda dal Gabinetto e questo da quello, e come esercitino rispettivamente la loro azione;

c) Determinando da ultimo le relazioni del Gabinetto coll'Amministrazione, si indagano le guarentigie di questa, i limiti dei poteri di polizia e dei poteri eccezionali, ed i criterii direttivi secondo i quali è ordinata l'amministrazione di ciascun Ministero;

d) Il Governo propriamente detto vuol essere esaminato anche nelle sue relazioni coll'Amministrazione locale, e come risultato dell'esame si determinano i principi direttivi di questa nell'ordine costituzionale.

IV. *Il potere giudiziario.* — *a)* Si svolge il concetto del potere giudiziario, distinguendolo dall'esecutivo, e se ne determinano le funzioni costituzionali e giurisdizionali.

b) Il potere giudiziario viene poi studiato nelle sue relazioni colla Corona, col Parlamento, e col potere esecutivo, considerato come Amministrazione e come Governo.

c) Da ultimo si ricercano le condizioni costituzionali alle quali deve adempiere l'ordinamento del potere giudiziario, e

secondo le quali si debbono svolgere le sue funzioni, mostrandone la connessione colle diverse libertà che vi debbono trovare la loro massima guarentigia.

SEZIONE SECONDA. *Ordinamento della libertà.* — I. Determinato il concetto giuridico della libertà e distinta nelle sue manifestazioni secondo ha carattere privato, sociale o politico, si studiano le libertà guarentite ai cittadini, nel loro svolgimento storico e nella loro espressione politica e giuridica. Si studiano perciò in questa parte:

1. L'eguaglianza, civile, politica e nelle altre manifestazioni della vita pubblica.
2. La libertà personale o individuale, e quelle connesse del domicilio, dell'emigrazione, della locomozione.
3. La libertà di coscienza e di culto.
4. La libertà del pensiero e della parola, e quindi il segreto postale e telegrafico e la libertà d'insegnamento nei suoi limiti e nelle sue relazioni coll'azione dello Stato.
5. La libertà della stampa.
6. Il diritto di proprietà ed il fondamento politico delle sue limitazioni civili ed economiche.
7. La libertà di riunione e di associazione.
8. Il diritto di petizione.

II. Si studiano poi i limiti dell'azione dello Stato rispetto all'individuo, e quei diritti eccezionali che possono tradursi, sotto l'impero di specialissime circostanze, da parte dello Stato nella violazione di una o più libertà cittadine, da parte del ciitadino in una resistenza, anche armata. Quindi le guarentigie giurisdizionali e le guarentigie costituzionali delle libertà che si sono nella parte precedente esaminate.

Sebbene la scienza del diritto costituzionale si limiti, in questa materia, a determinare i principii direttivi, è necessario procedere a siffatta determinazione perchè il sistema costituzionale non trovi ostacoli o cause di perturbazione o di deviazione nel suo sviluppo. La scuola tedesca, non distinguendo in generale il diritto pubblico interno in costituzionale ed amministrativo, tratta questa parte con straordinaria larghezza.

a) Azione sociale, la quale vuol essere esaminata principalmente nei suoi rapporti colla religione e colla pubblica educazione. Qui fanno capo le questioni relative alle relazioni fra lo Stato e la Chiesa, che hanno per noi particolare importanza. Si svolgono poi i principii che devono dirigere

l'azione dello Stato in materia di educazione nazionale, sia primaria, che secondaria e superiore.

b) Azione economica, la quale comprende anzitutto il potere finanziario, ed in secondo luogo la cura di quelle istituzioni economiche che possono contribuire al maggior benessere, e la rimozione degli ostacoli che possono impedirlo.

CAPO V.

Fonti e letteratura.

§ 1. — *La costituzione e le leggi.*

Hanno scaturigini più o meno numerose e remote le istituzioni e le conoscenze umane, al pari delle acque che solcano la terra. La trattazione delle fonti ha sviluppo larghissimo nel diritto comune, ma vuol essere qui esposta nei riguardi del diritto costituzionale, considerandole specialmente quale si svolsero nello Stato italiano. Come nel diritto comune, si distinguono le leggi, le consuetudini, la giurisprudenza e la scienza. *Constitutio est in lege, more, judicato, pacto* diceva già Quintiliano [1] e tutti riconoscono, che parlando di costituzione dello Stato non si intende soltanto lo Statuto, ma si comprendono tutte le condizioni secondo le quali sta assieme compaginato lo Stato [2]. La vita costituzionale di uno Stato non consiste solamente nello Statuto e nelle leggi che vi si riferiscono; essa si svolge altresì nella giurisprudenza parlamentare, giudiziaria ed amministrativa, nelle consuetudini, a dir breve, in tutte quelle manifestazioni della coscienza giuridica e politica di un popolo che dànno la giusta misura della sua maturità nell'uso delle sue istituzioni, nel progressivo esercizio dei suoi diritti [3]. A queste fonti, Gaspare Bluntschli un'altra ne aggiunge, i trattati, che appartiene più propriamente al diritto

---

(1) *Inst. orat.*, VII, 4-6.
(2) Boncompagni, Cam. dei Dep., 25 gennaio 1871, *Atti parlam.*, 1871, pp. 334-335.
(3) Sabedo, *Codice costituzionale*, Torino 1893, 2ª ed., Pref., pag. xi-xii.

internazionale, non potendo il trattato dar norma ad alcuna relazione di diritto pubblico costituzionale se non in quanto diventi legge dello Stato.

La prima fonte di diritto costituzionale è la legge, la quale ammette varie distinzioni. Ed anzitutto abbiamo leggi costituzionali e ordinarie; in secondo luogo leggi dello Stato o particolari ai singoli Stati che possono comporlo, come nel Governo federale, leggi provinciali e locali; alcuni scrittori tedeschi aggiungono a queste le leggi domestiche o dinastiche (*hausgesetze*), che ricorrono infatti con una certa frequenza nelle costituzioni della Germania, ma non possono considerarsi alla medesima stregua delle altre fonti del diritto. Anche la distinzione delle leggi in generali, particolari, provinciali o locali ha una importanza relativa, riferendosi piuttosto all'estensione ed alla misura della loro autorità, che all'essenza dell'obbligo che ne deriva.

Importante è invece la distinzione delle leggi in costituzionali e ordinarie, che possiamo anche chiamare d'ordine amministrativo. Essa si riferisce al contenuto della legge, non alla natura sua, nel qual senso nessuna può essere incostituzionale, cioè contraria ai principii della costituzione. Leggi costituzionali sono quelle che concernono la forma politica dello Stato, l'ordinamento dei poteri pubblici, il loro modo d'azione, i diritti dei cittadini, le quali taluno chiama anche fondamentali ed organiche, dando al secondo attributo un senso assolutamente convenzionale; tutte le altre leggi sono ordinarie. Ma se è, per così dire, universale la convinzione del loro diverso grado d'importanza, devono però essere distinte, non come taluno vorrebbe, giuridicamente, richiedendo per la riforma delle une cautele maggiori che per quella delle altre, ma piuttosto moralmente. Uno Stato non può mutare la forma del governo, specie se è fondata sopra un patto sancito da plebisciti, come muta le disposizioni della legge elettorale e non può modificare questa colla frequenza e colla spensieratezza con cui riforma la legislazione sugli spiriti. Ma se i due elementi formale e sostanziale della legge costituzionale devono essere distinti, non possono andare però separati, nè confusi. Il confonderli conduce ad una cognizione inesatta delle leggi medesime; lasciando da parte affatto l'elemento materiale, le leggi costituzionali si vengono ad intendere come i mezzi coi quali la sovranità, con libera scelta e con piena facoltà di mutarli, si viene ordinando onde raggiungere i proprii fini. Così le leggi

costituzionali, diverse dalle ordinarie per la loro natura giuridica, anzichè determinarsi sperimentalmente, riescono l'effetto di una astrazione scientifica, od un esperimento fondato su presunzioni, e di cotesto modo di intendere le leggi costituzionali porgono infelici ricordi quelle che si succedettero in Francia sino al 1814. La reazione contro questa dottrina, che assegnava alle leggi costituzionali caratteri distinti, talvolta opposti alle altre, condusse a confonderle con queste, dando alle Carte una maggiore solidità apparente o persino una pretesa di eternità e di immutabilità, mentre si veniva a togliere alla legge costituzionale la sua vera e propria base giuridica, da cui solo può veramente trarre stabilità e consistenza.

Un'altra ragione della distinzione è acutamente segnalata da G. Bluntschli, quando scrive " che lo Stato, come legislatore, quanto al diritto pubblico ha maggior libertà che nel creare il diritto privato, perchè quando esso vuole stabilire le istituzioni di diritto pubblico e le giuridiche relazioni, agisce in cose sue proprie, mentre, quando crea leggi di diritto privato, non regola cosa sua, bensì le relazioni fra private persone, le quali non sono affatto opera sua nè gli sono interamente soggette " (1). L'art. 178 della costituzione del Brasile, ora abolita, del 25 marzo 1824, riprodotto letteralmente nell'art. 144 della costituzione portoghese del 29 aprile 1826, dopo aver indicato con quali cautele si deve procedere nelle riforme delle leggi costituzionali, soggiunge: " Non vi sono atti costituzionali, fuor di quelli che fissano i limiti e le attribuzioni dei poteri politici, ed i diritti individuali dei cittadini. Ogni atto non costituzionale può essere modificato dalla legislatura ordinaria, senza le modalità sovra indicate " (1). Ne consegue, che non tutte le disposizioni inserite nella Carta si possono tenere in conto di leggi costituzionali, e meritano uguale considerazione e trattamento. E si afferma, che una costituzione dovrebbe appunto contenere soltanto i principii fondamentali; la concisione, diceva Giulio Ferry è il suo primo pregio (2), sebbene anche su di ciò l'esperienza dovrebbe suggerire qualche temperamento.

Ed infatti, se erano assai complicate e ponderose le costituzioni francesi della fine del secolo XVIII e le italiane imitate da esse, lo vanno diventando ognor più, ad ogni revisione,

---

(1) *Diritto pubb. universale,* I, Cap. 5, A.

(2) *Exposé des motifs du gouvernement touchant la révision de la constitution.*

anche le costituzioni americane, cercando in disposizioni minute e precise nuove guarentigie contro le usurpazioni delle assemblee e le esagerazioni dello stesso potere popolare. La prima costituzione della Virginia del 1776 occupava quattro pagine, quella del 1830 ne ebbe sette, la costituzione vigente del 1870 è diffusa in ben ventidue pagine dello stesso formato. La costituzione del New Hampshire del 1776 era tutta in seicento parole; quella del Missuri, del 1855 ne ha ventisei mila. La prima costituzione del Massachussetts era composta di 64 articoli; quella del Wyoming del 1889 ne ha 285 (1). Indubbiamente gli Americani non hanno in alcun modo compromesso la maestà e l'importanza dell'atto costituzionale affidandogli la custodia di tutti gli interessi che essi temevano di veder compromessi. Quando Giuseppe De Maistre scriveva, che " la debolezza e la fragilità di una costituzione scritta sono in ragione diretta della moltiplicità dei suoi articoli „ (2), egli aveva di mira le costituzioni meccaniche del suo paese, non quelle organiche, prodotto di una evoluzione secolare, *cresciute*, come disse G. Mackintosh, delle americane. Le costituzioni americane non sono meno rispettate oggi di quello fossero or è un secolo (3).

Le costituzioni hanno invece perduto una parte della loro importanza in Europa, dove venne piuttosto prevalendo il concetto di assimilarle alla legge ordinaria. Già da noi Cesare Balbo scriveva, che " in generale, per l'andamento e l'educazione politica di una nazione pare cosa più vantaggiosa, più regolare e per dir così più morale, l'aver come in Inghilterra una sola sorta di leggi, nulla al di sopra della legge, nessuna legge la quale, dichiarata più sacra, renda meno sacre le altre „ (4). E Luigi Palma: " se la legge non è che una regola, la costituzione potrà essere la prima legge, ma è una legge „ (5). Anche per Ruggiero Bonghi la costituzione di uno Stato è semplicemente il complesso delle leggi di questo (6). E più espli-

---

(1) Percey Poore, *Charters and constitutions* ecc.; Bryce, *American Commonwealth*, 2ª ed., London 1889, I, 438; — " Bib. di scienze politiche „, serie seconda, vol. II, *Costituzioni moderne*.

(2) *Essai sur le principe générateur des constitutions écrites*, nelle *Opere*, Lyon 1884, I, p. 253 e sg.

(3) Borgeaud Ch., *Établissement et révision des constitutions*, Paris 1883, p. 46-48.

(4) *La monarchia costituzionale in Italia*, lib. V, capo I, p. 287.

(5) *Corso di dir. cost.*, vol. I, p. 190.

(6) *Relazione alla legge sulle guarentigie*, p. 3.

citamente Fedele Lampertico, " anzichè distinguere le leggi in due grandi categorie, l'una di leggi statutarie, e l'altra di leggi comuni „, crede, che " per le une come per altre si debbano prendere speciali avvedimenti, ed anche, se vuolsi, fissare certi stadi o procedure di esame, a seconda della loro importanza. E ciò di volta in volta, potendo anche essere varie le cautele, che si rendono necessarie „ (1). L'assimilazione della legge costituzionale alla legge ordinaria condusse all'esagerazione dell'elemento giuridico dello Stato, ed a rinnegare l'elemento politico, secondo il sistema della scuola germanica, mentre la Francia, per prevalenti ragioni politiche, era pur tratta a ridurre al minimo gli articoli delle sue " leggi costituzionali „, del 1875, le prime che abbandonarono il metodo empirico al quale, per quasi un secolo, essa aveva chiesto invano il segreto della conciliazione tra l'ordine e la libertà.

Nel parlare della revisione della costituzione, noi vedremo come sia assai più opportuno che nello Stato moderno essa abbia una stabilità anche giuridica superiore alle altre leggi, e nel tempo stesso, come espressione di un diritto progressivo, sotto l'impulso della volontà collettiva, possa essere modificata con una certa facilità. Frattanto ci basta tener presente come i principii fondamentali della costituzione, e non solo dello statuto scritto, ma di altre leggi e persino di consuetudini, abbiano una importanza superiore ad alcune parti, meno essenziali e sostanziali, della costituzione medesima. Accanto allo statuto si è venuto svolgendo un diritto costituzionale che lo ha, per così dire, ricostruito all'americana, come hanno bene avvertito parecchi scrittori, e più esplicitamente Enrico Brusa, il quale, scrivendo del diritto costituzionale italiano per lettori tedeschi, doveva metterli in guardia contro possibili raffronti che non sarebbero esatti. Dopo aver mostrato la parte avuta dalla coscienza nazionale nello svolgimento di questa legislazione, conclude dichiarando essere avviso prevalente, " che l'opera ed il risultato dei plebisciti, non potrebbero essere distrutti da semplici leggi del Parlamento „ (2). Il che se a Carlo Burgeaud pare naturale sino a che si tratta della costituzione portoghese, o di quelle

---

(1) *Lo Statuto e il Senato*, p. 79; Jona G., *La riforma delle leggi costituzionali*, Torino 1888, p. 41-42.

(2) *Das Staatsrecht des Königreich Italiens*, nel " Manuale del Marquardsen „, Friburgo in Br. 1888-91, p. 11.

della Grecia, della Norvegia, della Francia, e d'alcune repubbliche dell'America del Sud, le quali determinano con precisione i fondamenti loro, lo lascia in gravi dubbi quanto all'Italia, dove la formola del plebiscito è stata diversa nelle varie regioni (1). Ma lo scrittore francese non ha avvertito, che in tutti i plebisciti si parla di monarchia costituzionale, che ad essa gl' Italiani pressochè unanimi aderirono, e che questa formola è sufficiente a precisare quali sieno le leggi fondamentali, che non si possono modificare colla procedura di una legge ordinaria. Non è una legge, ma la volontà della nazione, che ha posto a fondamento del nostro diritto pubblico, l'istituzione monarchica colla dinastia di Savoia, e questo connubio volle costituzionale, cioè accompagnato da quelle istituzioni che valgano ad assicurare i fini di un vero Stato costituzionale. Monarchia e costituzione potranno modificarsi, ma sono indissolubilmente strette dal patto fondamentale, il quale sarebbe violato così se la monarchia venisse abbattuta dal Parlamento o dal popolo, come se la Corona perpetrasse un atto incostituzionale, cioè ledesse uno dei principii della costituzione, sciogliendo la Camera senza convocarne un'altra nel termine stabilito, mantenendo al potere ministri disapprovati e rejetti dalla maggioranza senza far appello al paese, ordinando per decreto reale la percezione di tributi o con altri somiglianti o peggiori atti, che nell'opinione prevalente nella scienza e nella coscienza del popolo costituiscono una violazione dei principii costituzionali.

La prima delle leggi costituzionali, nelle sue disposizioni essenziali, è lo Statuto, che nel preambolo viene chiamato " legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della monarchia ". Non poteva entrare nella mente dei suoi autori, nel marzo 1848, di reputare tutte le disposizioni dello Statuto irrevocabili e perpetue, e tanto meno di attribuire alle altre leggi le qualità di quella, che così veniva denominata, per quanto quegli attributi non si potessero intendere e neppure dai contemporanei si intendessero alla lettera. Lo Statuto è stato preceduto dal proclama costituzionale dell'8 febbraio 1848, il quale ci dimostra come fosse intendimento del Sovrano e dei suoi consiglieri, di " preparare nella calma — che gli avvenimenti

(1) Op. cit., p. 103.

non consentirono — istituzioni politiche veramente consentanee alle condizioni del paese „ [1].

Lo Statuto venne esteso a tutta l'Italia col mezzo dei plebisciti, i quali hanno importanza di fonti essenziali della costituzione per le ragioni che ho sopra accennate. Che anzi, nel primo plebiscito della Lombardia dell' 8 giugno 1848, pur deliberando " l'immediata fusione delle provincie lombarde cogli Stati Sardi, si apponeva l'esplicita condizione, che „ sulle basi del suffragio universale sia convocata una comune Assemblea costituente, la quale discuta e stabilisca le basi e la forma di una nuova monarchia costituzionale colla dinastia di Savoia. L'unione immediata veniva accettata con legge 11 luglio 1848, ripetendovisi la condizione del suffragio universale e della costituente. L'assemblea di Venezia votava il 4 luglio 1848 una identica deliberazione, e con legge 27 luglio 1848 essa veniva accettata dagli Stati Sardi, " alle condizioni contenute nelle leggi di unione colla Lombardia „. Le popolazioni del ducato di Parma, Piacenza e Guastalla, con votazioni del 5 e 7 giugno 1848, si unirono del pari agli Stati Sardi, e l'unione venne accettata con legge 16 giugno 1848, estesa cinque giorni dopo ai ducati di Modena e Reggio.

Queste manifestazioni del voto nazionale venivano però conculcate dalla forza, e solo nel 1859 potè avere pieno effetto il plebiscito lombardo. Successivamente, in seguito ad avvenimenti politici che non è qui il caso di ricordare, vennero compiuti i plebisciti dell'Emilia e della Toscana l'11 e il 12 marzo 1860, delle provincie napoletane e della Sicilia il 21 ottobre 1860, delle Marche e dell'Umbria il 4 e 5 novembre 1860, della Venezia e di Mantova il 21 e 22 ottobre 1866, di Roma e provincie romane il 2 ottobre 1870 [2]. I plebisciti dell'Emilia, della

(1) Per questi ed altri *testi* vedasi SAREDO, *Codice costituzionale ed amministrativo*, 2ª ed., Torino 1893, p. 2.

(2) I voti andarono così distribuiti, coll'avvertenza che il *no* significava in Lombardia *differimento dell'Unione*, nell'Emilia e in Toscana *regno separato*.

Lombardia, 8 giugno 1848	*Sì*	561.002	*No*	681
Emilia } 11 e 12 marzo 1860 . . .	„	426.006	„	756
Toscana } 11 e 12 marzo 1860 . . .	„	366.571	„	14.925
Provincie Napoletane } 20 ottobre 1860	„	1.302.064	„	10.312
Sicilia } 20 ottobre 1860	„	433.053	„	667
Marche } 4 e 5 novembre 1860 . .	„	133.807	„	1.212
Umbria } 4 e 5 novembre 1860 . .	„	97.040	„	380
Venezia e Mantova, 21 e 22 ottobre 1866	„	647.246	„	69
Roma e Prov. romane, 2 ottobre 1870 .	„	133.681	„	1.507
	„	4.099.470	„	40.509

Toscana, delle Marche, dell'Umbria, volevano " l'unione alla monarchia costituzionale del Re Vittorio Emanuele „, quelli delle provincie Napoletane e della Sicilia " l'Italia una e indivisibile, con Vittorio Emanuele re costituzionale e suoi legittimi discendenti „; quelli di Venezia e di Roma, dichiararono e vollero " l'unione al Regno d'Italia, sotto il governo monarchico costituzionale del Re Vittorio Emanuele II e dei suoi successori „. Questi plebisciti furono accettati e sanciti con speciali leggi e decreti, che formano parte essenziale del nostro diritto pubblico (1), insieme alle due altre leggi 17 marzo 1861 (n. 4671), colla quale Vittorio Emanuele assumeva il titolo di Re d'Italia, e 3 febbraio 1871 (n. 33), sul trasferimento della capitale a Roma.

Oltre allo Statuto che ci regge, erano stati promulgate in Italia numerose altre costituzioni le quali ebbero diversissime sorti e sono importanti documenti storici e politici dei quali giova tener conto, per lo che le enumeriamo tra le fonti. Esse sono le seguenti:

Costituzione della Repubblica Cispadana 27 marzo 1797; costituzioni della Repubblica Cisalpina, 21 messidoro anno V (9 luglio 1797) e 15 fruttidoro anno VI (1 settembre 1798); costituzione del popolo ligure, 2 dicembre 1797; costituzione della Repubblica romana 20 marzo 1798; costituzione della Repubblica partenopea del 1799; costituzione della Repubblica italiana, 26 gennaio 1802; costituzione della Repubblica Ligure, 29 giugno 1802; Statuto fondamentale del 19 marzo 1805 ed altri Statuti complementari del Regno d'Italia (2); Statuto costituzionale del Regno di Napoli e di Sicilia, 15 luglio 1808. Dopo l'epoca napoleonica si ebbero le costituzioni di Sicilia del 1812; del Regno di Napoli del 1815, e del 7 e 22 luglio

---

(1) R. D. 11 luglio 1848 per la Lombardia (e le provincie di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo); con R. D. 18 marzo 1860 (n. 4004) e legge 15 aprile (n. 4059), per le provincie dell'Emilia; con R. D. 22 marzo 1860 (n. 4014) e legge 15 aprile (n. 4060), per le provincie della Toscana; con decreto dittatoriale 15 ottobre 1860 e legge 3 dicembre (n. 4497) e RR. DD. 17 dicembre 1860 (n. 4498 e 4499) per le Due Sicilie; con RR. DD. 17 dicembre 1860 (n. 4500 e 4501) per le provincie delle Marche e dell'Umbria; con R. D. 4 novembre 1866 (n. 3300) e legge 18 luglio 1867 (n. 3841) per le provincie della Venezia e quella di Mantova; infine con R. D. 9 ottobre 1870 (n. 5903) e legge 31 dicembre 1870 (n. 6165) per Roma e le provincie romane.

(2) 29 marzo 1805 sulla reggenza, i grandi ufficiali e il giuramento; 5 giugno 1805, 16 febbraio 1826; 21 marzo 1808 sul Senato consulente; 21 settembre 1808 sui titoli ed i maggioraschi; 15 marzo 1810 sulla dotazione della corona.

1820; del Piemonte del 16 marzo 1821, queste due copiate dallo Statuto di Cadice. Nel 1848, oltre allo Statuto Sardo, furono promulgate: la costituzione napoletana del 24 gennaio; lo Statuto della Toscana del 15 febbraio; lo Statuto fondamentale del governo temporale della Santa Sede del 14 marzo; lo Statuto del regno di Sicilia del 10 luglio; alle quali va aggiunta la costituzione della Repubblica Romana del 9 febbraio 1849.

Le principali leggi costituzionali, o che sebbene prevalentemente amministrative hanno per i loro principii una importanza costituzionale, sono le seguenti:

1° Legge elettorale politica del 24 settembre 1882 (n. 999) che sostituì la precedente del 17 dicembre 1860, colla legge 3 luglio 1875 (n. 2610) che modifica l'art. 100 della legge elettorale politica 17 dicembre 1860 coll'aggiunta fatta per R. D. 6 febbraio 1887 (n. 4323); legge 13 maggio 1877 (n. 3830) che modifica gli articoli 97 e seguenti della legge elettorale politica del 17 dicembre 1860; legge 5 maggio 1891 (n. 210) portante l'abolizione dello scrutinio di lista col R. D. 14 giugno 1891 (n. 280) che approva la tabella delle circoscrizioni dei collegi elettorali; legge 28 giugno 1892 (n. 315) portante alcune modificazioni alla legge elettorale politica del 24 settembre 1882; legge 5 luglio 1882 (n. 842) sulle incompatibilità amministrative.

2° Regolamento della Camera dei Deputati, colle sue modificazioni fino al presente; regolamento del Senato del Regno del 16 aprile 1883; regolamento giudiziario del Senato costituito in Alta Corte di giustizia del 7 maggio 1870; legge 6 giugno 1889 (n. 6106) che determina la durata nel rispettivo ufficio del presidente e dei vice-presidenti del Senato; regolamento interno della giunta per la verifica delle elezioni del 7 maggio 1873; legge 30 dicembre 1882 (n. 1150) sul giuramento dei deputati, nonchè le disposizioni del codice penale e della legge sulla giurìa relative ai membri delle due Camere.

3° Legge 13 maggio 1871 (n. 214) sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa, nonchè tutte le altre leggi, decreti, disposizioni ancora vigenti, da cui è costituito, nei suoi fondamentali principii, il diritto pubblico ecclesiastico del Regno[1].

---

(1) V. Saredo, *Codice del diritto pubblico ecclesiastico del Regno*, 4 vol., Torino, U. t. ed. 1891.

4° Legge comunale e provinciale del 10 febbraio 1889 (n. 5921), regolamento 10 giugno 1889 (n. 6107) per l'esecuzione della medesima e legge 7 luglio 1889 (n. 6173), che arreca alcune modificazioni alla precedente.

5° Legge 2 luglio 1890 (n. 6917) sullo stato delle persone della famiglia reale; R.D. 1° gennaio 1890 sopra i titoli e gli stemmi della famiglia reale; legge 16 marzo 1850 (n. 1004) sulla dotazione della corona; leggi 24 giugno 1860 (n. 4135), 10 agosto 1862 (n. 755), 14 marzo 1865 (n. 2198), 5 febbraio 1868 (n. 4212), 26 agosto 1868 (n. 4547), 20 maggio 1872 (n. 823), 21 maggio 1876 (n. 3122), 30 maggio 1877 (n. 3853), 27 giugno 1880 (n. 5517) che modificano la dotazione della corona; leggi varie sugli appannaggi, le doti, gli assegni a principi e principesse della famiglia reale.

6° Legge 12 febbraio 1888 (n. 5195) sul riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato e R. D. 1° marzo successivo; testo unico della legge sul consiglio di Stato promulgato con R. D. 6 giugno 1889 (n. 6166); legge sul contenzioso amministrativo 20 marzo 1865 (n. 2248. E.); legge sui conflitti d'attribuzione 31 marzo 1867 (n. 3761); legge sull' ordinamento della giustizia amministrativa 1° maggio 1890 (n. 6837); legge sulla Corte dei Conti 14 agosto 1862 (n. 800); legge 15 agosto 1867 che modifica l'art. 18 della precedente.

7° Legge di pubblica sicurezza, testo unico, coordinato al codice penale con R. D. 30 giugno 1889 (n. 6144).

8° Legge 13 novembre 1859 (n. 3725) sulla pubblica istruzione colle successive modificazioni recate in ogni tempo per legge, per regolamento o con semplici disposizioni amministrative; legge sull'obbligo dell'istruzione elementare del 15 luglio 1877 (n. 3961), e leggi modificative 11 aprile 1886 (n. 3798) e 16 dicembre 1878 (n. 4646); legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza; legge 22 dicembre 1888 sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica; legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865: legge 12 febbraio 1884 sulla contabilità generale dello Stato (n. 2016) col regolamento del 5 maggio 1885 (n. 3074), e modificazioni recate alla medesima con leggi 14 luglio 1887 e 11 luglio 1889.

9° Legge 19 giugno 1848 (n. 735) la quale dispone che le persone di qualunque culto godono dei diritti civili e politici e sono ammesse a tutte le cariche civili e militari, e relativi decreti 30 aprile, 23 giugno, 4 luglio, 10 agosto 1859, 25 settembre 1860, 12 e 17 febbraio 1861 (n. 4642 e 248),

13 ottobre 1870 (n. 5916), legge 7 luglio 1866 (n. 3096) sulla soppressione delle corporazioni religiose.

10° R. Editto sulla stampa del 26 marzo 1848 e leggi 26 febbraio 1852 (n. 1337), 20 giugno 1858 (n. 2876), 6 maggio 1877 (n. 3814), che modificano varie disposizioni delle precedenti; legge 25 giugno 1865 (n. 2359) sull'espropriazione per causa di pubblica utilità modificata con legge 18 dicembre 1879 (n. 5188); disposizioni del codice civile, del codice penale e dei codici di procedura civile e penale relative alla libertà individuale (c. p., art. 145 e seg.; c. p. p., art. 180 e segg.); all' inviolabilità del domicilio (c. p. 157, 158; c. p. p. 142 e segg.); all'inviolabilità del segreto postale e telegrafico (c. p. 159 e seg.); alla stampa (c. p. 128 e seg., 442 e seg., c. p. p. 9 e seg.); alla proprietà (c. c. 436 e seg.); al diritto di riunione e di associazione (c. p. 437) ecc.

11° Legge 6 dicembre 1865 (n. 2626) sull'ordinamento giudiziario; R. D. 4 gennaio 1880 (n. 5230) sull'istituzione d'una commissione consultiva per le nomine, promozioni, e tramutamenti dei magistrati; decreto ministeriale 27 gennaio 1880 e decreto reale 14 dicembre 1884 (n. 2807) sull'esecuzione del precedente; R.D. 10 novembre 1890 (n. 6878) sull'ammissione e le promozioni nella magistratura, disposizioni dei codici di procedura civile (art. 52), e di procedura penale (art. 268) sulle udienze dei tribunali; legge 8 giugno 1874 (n. 1937) sui privati.

Oltre a queste numerose disposizioni legislative, devono essere considerate siccome fonti positive del diritto costituzionale non poche di quelle che le precedevano e la cui conoscenza è necessaria a ben intenderle ed apprezzarle, come pure altre leggi, decreti, circolari e disposizioni di minor conto e che sarà più opportuno accennare toccando dei singoli istituti.

§ 2. — *Le Consuetudini e la Giurisprudenza.*

È stata sempre riconosciuta la forza della consuetudine nella formazione del diritto. *Consuetudinis autem* — diceva anzi Cicerone — *jus esse putatur id quod voluntate omnium sine lege vetustas comprobavit* [1]. Nella prefazione alla legge dei Bavari, *longa consuetudo pro lege habetur. Lex est constitutio scripta, mos est vetu-*

(1) *De Invent.*, II, 22.

state probata consuetudo, sive lex non scripta (1); nello specchio svevo si aggiunge, che " la buona consuetudine forma il diritto... una buona consuetudine ha lo stesso valore del diritto scritto „ (2). Ricordo da ultimo Giorgio Puchta, il quale considera la consuetudine come uno specchio, dove il diritto trova riflesso sè medesimo (3). Il sentimento, la coscienza giuridica dello Stato si manifestano nella sua vita, nelle sue consuetudini, nei suoi atti. Lo spirito e le norme che vi si vengono rivelando, elaborate, conservate dalla tradizione, pubblicamente applicate, entrano a far parte del diritto nazionale. A Roma le istituzioni ed i principii più importanti del diritto pubblico non riposano sulla legge scritta nè sul contratto, ma sulla saggezza della consuetudine. Anche il diritto pubblico del medio evo si appoggiava essenzialmente sulla consuetudine e sul costume, ed è noto quanto lor debba la costituzione inglese. Che se nel diritto moderno, a cagione dello sviluppo generale della codificazione, la consuetudine ha perduto quasi ogni importanza nel diritto privato, essa conserva ancora un grande valore nel campo del diritto pubblico.

La ragione di questa differenza è stata assai bene accennata da V. Emmanuele Orlando: " Mentre il diritto privato si collega, con una relazione non interrotta di più secoli, col diritto romano, e si giova quindi del mirabile sviluppo sistematico di esso, il nostro diritto pubblico manca quasi affatto di rapporti tradizionali, ed ha dovuto prendere per modello leggi di altri popoli, con un procedimento non di rado precipitoso, anzi abborracciato: per la quale ragione il sistema legislativo riesce da un lato incompleto, dall'altro lato difforme con le vere tendenze dello spirito nazionale: difetti cui una consuetudine può rimediare. La seconda ragione poi ha una gravità maggiore, come quella che è inerente alla natura medesima del diritto pubblico. Difatti molti dei principii di esso, e per avventura fra i più gravi ed importanti, sfuggono ad una dichiarazione precisa ed assoluta, e mal si prestano ad essere contenuti nella rigidità di una formola. Così è che molta parte del diritto pubblico inglese si fonda sulla consuetudine; così è che nella nostra Italia medesima la consuetudine con-

---

(1) *Lex Bajuvariorum*, München 1849. Pref.

(2) *Schwabenspiegel in der ältesten gestalt herausgegeben* von Lassberg, Tübinga 1840, § 40.

(3) *Gewohnsheitsrecht*, Erlangen 1837, II, 8; e cfr. Plank, *Gewohnheitsrecht*, Erlangen, 1837.

serva una efficacia non lieve; anzi, non di rado nel corso del nostro studio vedremo persino posta e risoluta negativamente la quistione se convenga o pur no regolare con legge alcuni rapporti del diritto pubblico „ [1].

Pochi scrittori hanno notata questa importanza della consuetudine nel diritto pubblico. G. Puchta, che tratta così dottamente della sua azione sul diritto privato vi dedica appena poche pagine [2] F. Lüders, che ne scrisse di proposito, si limita a considerarla soltanto nel diritto amministrativo tedesco [3]. Uno studio speciale vi ha dedicato Antonio Longo [4] e ne deve tener gran conto chiunque voglia apprezzare il valore di questa importantissima fonte del diritto costituzionale, così in ordine generale che nella grande e continua azione che essa ebbe nel diritto pubblico inglese ed in quello che ha, pure abbastanza notevole, nel nostro.

Il diritto consuetudinario non è già quello che si fonda sul tacito assenso del legislatore, bensì quello che viene osservato di fatto, senza che l'autorità dello Stato lo abbia dichiarato come norma ed accompagnato da diretta sanzione. Legge e consuetudine emanano del pari dalla coscienza giuridica del popolo, colla differenza che la prima viene raccolta dalle autorità dello Stato e formulata in norme precise. L'antica teoria, che Antonio Longo reputa di poter contestare anche nel diritto romano, viene indarno difesa da Roberto Di Mohl, il quale la applica al diritto pubblico württemberghese con una ingenuità che gli valse la canzonatura di C. Di Gerber [5]. La moderna teoria della consuetudine corrisponde anche al concetto della sovranità, che a suo luogo esporremo, e su di esso si fonda, imperocchè se noi intendessimo questa a modo di Giangiacomo

(1) *Dir. cost.*, pag. 42.

(2) Vol. II, p. 225-239.

(3) *Das Gewohnsheitsrecht auf dem Gebiete der Verwaltung,* Kiel 1863.

(4) *Della consuetudine come fonte del diritto pubblico costituzionale ed amministrativo,* Palermo 1892.

(5) Poichè, egli dice, la costituzione del Württemberg vuole che una modificazione della costituzione segua col concorso del capo dello Stato, del Consiglio privato, e dei due terzi dell'Assemblea legislativa, ammette che la costituzione possa venir mutata per consuetudine, ma vuole che il nuovo diritto venga *tacitamente* approvato da tutti i suddetti organi. Per lo che il Gerber osserva, sarebbe necessario che i membri dell'Assemblea si accordassero per due terzi nel silenzio per fare un diritto consuetudinario con gesti muti. MOHL, *Württemb. Staatsrecht*, vol. I, p. 81 e seg.; GERBER, *Gründzüge des deutschen Staatsrecht,* § 6, n. 5. — Cfr. anche MEIER, *Die Rechtsbildung in Staat und Kirche* 1861, e LONGO, op. cit., p. 9.

Rousseau e della sua scuola e la reputassimo tutta riassunta nel popolo, così nel principio suo, che nell'effettivo esercizio, considerando come un organo ciò che assolutamente non è organico, sparirebbe ogni ragione di essere della consuetudine quale distinta fonte di diritto. Considerando invece la sovranità come appartenente al popolo in quanto la esercita per mezzo dell'organismo costituzionale dello Stato, noi vediamo come la consuetudine abbia la sua radice diretta ed immediata nel tacito assenso della coscienza popolare, la quale mostra così la sua convinzione che quella particolare relazione sia in un determinato modo regolata. Una luminosa riprova di questo ordine di idee si ebbe negli studi di Enrico Sumner Maine, il quale, con la sagace considerazione della società primitiva, stabilì, in modo da escludere ogni dubbio, come nel processo evolutivo del diritto questo si affermi sotto forma di consuetudine assai prima di arrivare a quello stadio di autocoscienza per cui si afferma in legge.

La consuetudine, fonte esclusiva del diritto in certe società primitive, è riconosciuta come elemento generatore di esso, con una efficacia ed una larghezza variabili secondo le circostanze, ma giammai rinnegata. Che se è per lo meno inutile una legge la quale sanzioni la consuetudine, non si può ammettere che essa neghi qualsiasi valore al diritto consuetudinario, come non può negarlo ad una legge futura, sebbene in questo caso il legislatore abbia un modo di sottrarsi all'impero della legge precedente che in quello gli manca (1). " Una disposizione legislativa la quale tendesse ad escludere assolutamente la consuetudine non può essere attendibile così da un punto di vista meramente logico, come da un punto di vista sostanziale. Dal punto di vista puramente logico si potrebbe di fatti osservare, che se la portata della consuetudine è il naturale sorgere o il naturale venir meno della efficacia di una norma giuridica, indipendentemente dalla consacrazione che questa abbia o non abbia avuto in un testo legislativo, una legge che vieti la consuetudine non farebbe che sanzionare una norma giuridica, la quale alla sua volta può trovarsi in contraddizione con la coscienza popolare introduttiva di nuovi istituti ed abrogatrice di altri esistenti, ed allora quest'ultima forma dell'evoluzione giuridica, appunto perchè rispondente ad uno stadio più pro-

(1) Windscheid, *Pandette*, § 18, nota 3; L. 2 C. quae sit longa consuetudo, VIII, 53; Longo, p. 15-16.

gredito, deve finire col trionfare. La proibizione legislativa della consuetudine altro non fa che determinare un conflitto fra la legge ed il diritto „ (1), il quale, se è meno palese nel campo del diritto privato, dove il giudice è più strettamente vincolato all'osservanza del testo legislativo, tuttavia manifesta la sua generale efficacia.

Senonchè talune norme del nostro diritto privato, per la generalità loro, potrebbero sembrare tali da escludere assolutamente la consuetudine anche come fonte di diritto pubblico, e sono quelle degli articoli 3 e 5 delle " disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale „. Il primo di questi articoli infatti dichiara, al secondo comma, che " qualora una controversia non si possa decidere con una precisa disposizione di legge, si avrà riguardo alle disposizioni che regolano casi simili e materie analoghe; ove il caso rimanga tuttavia dubbio, si deciderà secondo i principii generali di diritto „; il secondo dice, che " le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori, per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità delle nuove disposizioni con le precedenti, o perchè la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore „. A primo aspetto sembra che con queste disposizioni si voglia escludere assolutamente così la consuetudine abrogativa che la introduttiva. Ma anzitutto il riferimento ai principii generali del diritto consente che sotto questo nome si possa comprendere anche il diritto consuetudinario, almeno nell'assoluto silenzio della legge; in secondo luogo le disposizioni suaccennate sono norma obbligatoria per il giudice, non per l'amministratore e tanto meno per gli organi dello Stato. Il giudice infatti applica la legge, l'amministratore la osserva e la fa osservare, e se è chiamato a decidere controversie, dove si ammette l'esistenza di una giustizia amministrativa, trattasi pur sempre di ricorsi facoltativi, che lasciano aperto l'adito alla via giudiziaria, o di soluzioni nelle quali l'applicazione della legge è sempre temperata dal prudente arbitrio del funzionario.

Ma tutte le obiezioni che si potrebbero trarre contro la consuetudine come fonte di diritto mi pare si spezzino e dileguino quando si consideri l'effettiva importanza che essa ha nel diritto pubblico, e l'azione grandissima che esercita in quello della nostra Italia. Il diritto pubblico non è riuscito ancora a formulare regole giuridiche, a tradursi tutto in proposizioni semplici e

(1) Longo, op. cit., p. 20-21.

chiare, come il diritto privato. Tutto ciò che si attiene al Governo di Gabinetto ed alla sua teorica non è stato codificato in alcuna costituzione, ma rappresenta la lenta elaborazione di un diritto consuetudinario. Quando la costituzione ha detto " che il Re nomina e revoca i suoi ministri „ essa non ha determinato nè il come nè il quando. E lo tenterebbe invano. Imperocchè se dicesse, poniamo, che nomina quelli che hanno la fiducia del Parlamento e li revoca quando l'abbiano perduta, l'applicazione di questa rigida norma incontrerebbe mille difficoltà insormontabili. Qui v'è dunque un incontrastato dominio del diritto consuetudinario, nel quale la Corona deve cercar le norme regolatrici dell'azione sua di caso in caso. Nè ad alcuno può cadere il dubbio che diritto sia, imperocchè se la Corona, per esempio, mantenesse un Gabinetto contro un esplicito, chiaro, ponderato voto del Parlamento, senza ricorrere allo scioglimento di questo, si direbbe subito che commette atto contrario alla costituzione, sebbene in essa non sia scritta affatto la norma che si verrebbe così a violare. Vi sono casi nei quali un Ministero deve dimettersi pur avendo la maggioranza, ed altri nei quali lo deve fare anche avendola o prima d'averla sperimentata, come quando le elezioni generali gli sieno riuscite contrarie. Per questo lord Lansdowne soleva dire, che " nulla sarebbe più dannoso ed incostituzionale che di riconoscere con un atto del Parlamento l'effettiva esistenza dell'ufficio di primo ministro „ (1). Un altro esempio ci vien fornito dall'istituto della responsabilità ministeriale, al quale taluni Stati hanno dato precisa sanzione legislativa, mentre in altri, e forse, come vedremo, più opportunamente, viene lasciato alle consuetudini. Può avvenire, nelle innumerevoli e varie combinazioni della politica, che un Gabinetto violi apertamente il diritto con fatti i quali la legge non abbia potuto prevedere, come più facilmente può avvenire che abbia compiuto un fatto il quale dia luogo a casi di responsabilità espressamente contemplati dalla legge, e pure, per le circostanze politiche, sia tale da rendere un giudizio molto più pericoloso dell'impunità, e persino commendevole ed approvato dalla coscienza pubblica il fatto che pur lede il diritto. Per questo Luigi Palma ha scritto, che molti degli uomini più competenti hanno disperato di poter formulare una legge intorno alla responsabilità dei

(1) Todd, *Governo parlamentare in Inghilterra*, nella " Bib. di scienze politiche „ serie I, vol. II, p. 106.

ministri, e lo stesso si può dire, come vedremo, di altre possibili leggi sulle inchieste, sull' esercizio del diritto di grazia, e su somiglianti istituti (1).

Il difetto di precisione, la flessibilità, l'adattabilità a tutte le diverse circostanze della politica, che sono qualità negative nel diritto privato, accrescono l'importanza della consuetudine nel diritto pubblico. Francesco Bacone aveva ragione di dire che le migliori leggi sono quelle che lasciano minor arbitrio al giudice, ma si riferiva al diritto privato. Nel diritto pubblico, pur facendo la giusta parte all'elemento giuridico, bisogna tener gran conto dell'elemento politico, ed evitare ad ogni costo uno di quei conflitti tra i testi legislativi o costituzionali e le assolute necessità o le vigorose espressioni della coscienza popolare che riescono per lo più a rovesciare qualsiasi ostacolo loro si opponga. La possibilità di questi pericolosi conflitti è infinitamente minore " quando la norma eventuale di diritto pubblico non si contenga in un rigido precetto legislativo, ma attinga la sua efficacia direttamente in quella coscienza pubblica capace di avvertire con meravigliosa prontezza e squisitezza i nuovi bisogni ed i mezzi onde provvedervi " (2).

L'importanza della consuetudine nel diritto costituzionale è dimostrata anche dalla considerazione che senza di essa mancherebbe sovente al diritto stesso qualsiasi sanzione. Nel diritto privato ogni norma giuridica è accompagnata da una effettiva sanzione; quando sia violata, si ricorre al potere giudiziario, il quale, accertata l'infrazione, ordina che il diritto venga reintegrato, eventualmente anche colla forza fornita dal potere esecutivo. Per questo giova la precisione del diritto, grazie alla quale i privati sanno ciò che possono fare, ed il giudice può facilmente accertare il fatto ed applicarvi il diritto. Tutto ciò è impossibile nel diritto pubblico, dove manca per lo più una positiva sanzione. Negli Stati Uniti d'America la Corte suprema decide anche, nei casi singoli, della costituzionalità delle leggi e delle stesse costituzioni, ma se anche la singolare istituzione si potesse trapiantare altrove, non saprebbe provvedere agli infiniti casi che si presentano. In questo senso noi vediamo talvolta nel diritto pubblico la consuetudine andare persino contro la legge nel modo il più aperto. La legge del 1877

(1) *Diritto costituzionale*, vol. II, 112.

(2) Longo, op. cit., p. 31.

sulle incompatibilità parlamentari non comprende tra i funzionarii eleggibili i direttori generali ai Ministeri, e la ragione della legge apertamente li esclude, come quelli che tengono uffici dipendenti dal potere esecutivo, ne sono parte sostanziale, e non possono avere l'indipendenza necessaria nell'ufficio legislativo. Ma una consuetudine, che nulla giustifica se non il riguardo a talune persone o le più volgari considerazioni politiche, ammette nella Camera anche questi funzionarii, solo che essi coprano un altro ufficio, assolutamente accessorio e secondario, il quale consenta l'eleggibilità. La costituzione dice che le leggi di finanza devono essere presentate prima alla Camera dei deputati, ma non determina il valore, il carattere, la misura di tale priorità. Nel conflitto sorto a questo proposito nel 1879 e del quale si terrà parola a suo luogo, tra il Senato e la Camera dei deputati in Italia, Agostino Depretis diceva: " Io mi affretto a dichiarare, che esaminata la questione dal punto di vista legale e giuridico, le due Camere sono perfettamente uguali tra loro... Ma, o signori, trattandosi d'una legge politica, è forse col criterio legale che dobbiamo interpretare lo Statuto? Evidentemente dev'essere interpretato col criterio politico... Il criterio politico si applica ai fatti della vita parlamentare; egli è mediante queste interpretazioni autentiche date allo Statuto nella vita parlamentare che la lettera della legge viene illuminata dallo spirito politico onde il Parlamento viene inspirato "[1]. Nel quale concetto, per quanto poco preciso e scientificamente inesatto, si ha però il giusto apprezzamento del valore e della necessità della consuetudine nel diritto costituzionale, il solo da cui possa trarre talvolta una effettiva sanzione. Per questa ragione noi vediamo così sovente lo spirito pubblico rimanere indifferente di fronte alla violazione di un precetto legislativo, frutto, non di rado, eccessivamente subiettivo delle combinazioni degli uomini di Stato e dei giuristi, e sollevarsi invece e ribellarsi alla violazione di una norma non scritta, ma che tuttavia risponde ad un sentimento generalmente ed efficacemente provato[2].

Parlando della pubblica opinione, manifestazione della volontà nazionale[3], espressione della comune coscienza[4], fenomeno

(1) Senato del Regno, 23 giugno 1879.

(2) Longo, op. cit., p. 35.

(3) Holtzendorff, *Wesen und Werth. der öff. Meinung*, Monaco 1879, p. 1.

(4) Bluntschli, " Staatswörterbuch ", vol. VII, p. 345.

dello spirito popolare [1], espressione fedele della coscienza del popolo [2], noi vediamo quali relazioni essa abbia con la consuetudine come fonte di diritto. Qui basti notarne le sostanziali differenze ad evitare ogni possibile confusione. La consuetudine si manifesta come un processo eminentemente spontaneo, mentre sulla pubblica opinione agiscono cause molteplici e diverse. La consuetudine ha maggior precisione e non si confonde alle lotte dei partiti, o tutt'al più esercita in esse, lo notava G. Bluntschli, l'ufficio del coro nell'antica tragedia greca, mentre la pubblica opinione è connessa al prevalere dell'uno o dell'altro partito, influisce sulle loro mutazioni e cangia con essi. Infine e sopratutto, l'opinione pubblica è variabile, non si tiene vincolata a precedenti, mentre la consuetudine, per quanto soggetta alla continua evoluzione del diritto, ha una certa stabilità, e trae anzi il valore suo dalla costante ripetizione di fatti, di osservazioni e di conclusioni identiche. Le quali differenze A. Longo così riassume sinteticamente: " La consuetudine rappresenta la voce della coscienza popolare nella vita giuridica, l'opinione pubblica nella vita politica... Il diritto consuetudinario può trovare nella pubblica opinione in virtù della stessa comunione di origine, un aiuto potentissimo, cioè la forza senza cui l'idea stessa di diritto è inconcepibile „ [3].

Certo la consuetudine come fonte di diritto pubblico non ha occupato e non occuperà mai presso alcuna gente moderna il posto eminente che ha avuto e tuttora tiene in Inghilterra. *Sola Anglia,* diceva Enrico Bracton, *usa est in suis finibus jure non scripto et consuetudine* [4]. Oltre alla *statutory law,* che consta degli statuti " approvati dal Re in Parlamento „, l'Inghilterra ha la *common law,* che secondo l'opinione prevalente tra i giureconsulti inglesi, è un insieme di regole giuridiche applicabili a tutte le persone e cose esistenti nello Stato, le quali non si trovano scritte in alcun testo, ma si rivelano nella pratica e sopratutto nelle decisioni dei tribunali [5]. Fino da Edoardo III, come notò Rodolfo Gneist, gli affari che il sovrano doveva decidere " sono particolarmente concentrati nel cancelliere,

(1) SCHAEFFLE, *Struttura e vita del corpo sociale,* I, 315.

(2) MINGUZZI, *L'opinione pubblica* ecc., p. 2.

(3) Op. cit., p. 44-45.

(4) *De legibus et consuetudinibus Angliae,* capo I, p. 1.

(5) L'espressione di *common law,* sebbene non con assoluta esattezza, è ritenuta conforme al diritto consuetudinario così da BLACKSTONE e HALE, che da ANSON, FISCHEL, HOSMER, GNEIST, ecc.

persona versata nel diritto, il quale, come *officina justitiae*, riesce alla posizione del pretore romano, *adjuvandi*, *supplendi*, *corrigendi juris civilis causa*... e si forma così una integrazione consuetudinaria di diritto patrimoniale sotto il nome di *equity* (1). L'opinione di G. Austin, pel quale tutto il diritto deriva dal sovrano e il diritto consuetudinario non è che una regola di positiva ed attuale moralità ammessa dai tribunali (2), rimane poco meno che isolata di fronte agli stessi documenti legislativi. Ed infatti questo diritto consuetudinario, le cui sorgenti, secondo l'espressione di lord Hale, sono " inesplorate come quelle del Nilo ", si riannoda colla storia più remota delle genti anglo-sassoni, precedendo di secoli l'affermazione del diritto statutario, il quale appare soltanto seicento anni dopo l'invasione anglo-sassone e non di rado si limita a confermare o definire il *common law*. Le *leggi del paese* sono esplicitamente ricordate nella Gran Carta; sotto la loro guarentigia viene messa dall'art. 39 la libertà individuale, e questa legge, come osserva R. Gneist (3), è in sostanza il comune patrimonio giuridico dei popoli germanici, rimasto sano e vigoroso nelle genti anglo-sassoni durante l'oppressione normanna.

Ma nè A. Longo, nè E. Boutmy, hanno abbastanza avvertita la differenza che corre nel diritto pubblico inglese tra la *common law* e le consuetudini propriamente dette. Quella viene applicata dai tribunali e queste no. La *common law* comprende tutte le disposizioni legali, che non risultano da alcun testo di legge scritta, ma pure hanno norma nei precedenti. La sua importanza, dice Carlo Di Franqueville, è estrema in quanto essa sola sanziona l'esistenza e determina l'ordinamento dei grandi poteri dello Stato (4). La forma monarchica del Governo, l'ordine di successione al trono, le prerogative del sovrano, l'esistenza del Gabinetto, del Parlamento e delle due Camere che lo compongono, insomma tutta la parte essenziale della costituzione inglese è di diritto consuetudinario (5). Già al tempo dei Sassoni le leggi erano osservate come consuetudini generalmente ammesse, e di cui i dotti trasmettevansi la tradizione.

---

(1) *Verwaltung, Justiz und Rechtsweg*, p. 515.

(2) *Lectury on jurisprudence*, London 1885, vol. II, p. 525 e seg. — L'opinione è dottamente criticata dal Longo, *Op. cit.*, p. 49 e seg.

(3) *Englische Verwaltungsrecht*, Berlino 1885, I, 139.

(4) *Le Gouvernement et le Parlement britannique*, vol. I, Paris 1867, p. 66.

(5) Stubbs, *Const. history*, I, p. 194.

Si redigevano in iscritto in circostanze gravi, come fa Canuto nel 1017 e nel 1033 sull'avviso della Witenagemote, per adempiere la promessa di rispettare le consuetudini del paese (1). Guglielmo il conquistatore giura di osservare le leggi del paese, le consuetudini del buon Re Edoardo (2), e convoca i savi d'ogni contea, non per innovare, ma per meglio accertarle. Ed è specialmente in quell'epoca, nella mescolanza del diritto danese, anglo-sassone, normanno, che si gettano le basi di quella *common law*, onde deriveranno così continue ed importanti modificazioni alla costituzione.

Le consuetudini propriamente dette, non scritte in alcun testo o raccolta di giurisprudenza, sono anche più imprecise e indeterminabili, *understanding,* della *common law*. Non si limitano a creare, distruggono; non mutano la lettera delle leggi, ne alterano lo spirito. Nascono e spariscono; si credono morte, si dimenticano, ed appaiono in tutto il loro vigore. La *common law* riconosce al sovrano poteri e prerogative, ma non dà norme pel loro esercizio, e chi paragoni l'azione costituzionale d'un Plantageneto, d'un Tudor, d'un Annover, di Giorgio III, della Regina Vittoria può apprezzare l'immensa azione di una consuetudine che subì così radicali mutamenti. Questi sono spesso l'incosciente adattamento della pratica ai bisogni del momento, e a poco a poco la costituzione inglese si trasforma completamente. Nessun testo di legge vieterebbe alla Regina di nominare cento Pari, o di scegliere i suoi ministri fuori del Parlamento; nessun testo dice che le imposte devono esser votate prima dai Comuni, che questi, in caso di conflitto, prevalgono, che il Parlamento deve esser convocato ogni anno; tutto è questione di consuetudine, ma è l'essenza stessa della costituzione (3).

L'importanza della consuetudine non è così grande negli Stati Uniti d'America e nelle altre costituzioni sulle quali il diritto pubblico inglese ha avuto una diretta influenza. Nondimeno anche la costituzione federale americana contiene consuetudini le quali hanno forza di legge, e mi basti ricordare quelle che regolano l'azione della Corte suprema, ovvero quelle che vietano al Presidente della Repubblica di accettare una seconda rielezione e quelle che impongono agli elettori presidenziali un

(1) Palgrave, *Rise and progress of the english Commonwealth*, vol. I, p. 48.

(2) Stubbs, *Select Charters*, ecc.

(3) Cfr. anche Dicey, *The law of the constitution*, London 1885, p. 35-36,

così rigido mandato imperativo che, conosciuta la loro elezione, si sa a quale partito apparterrà il Presidente. Quasi esclusivamente sul diritto consuetudinario riposava la vecchia costituzione dell'Impero Germanico, e da esso principalmente attingevano loro norme le istituzioni della Norvegia e dell'Ungheria.

In Italia il valore del diritto consuetudinario viene generalmente ammesso e persino da taluni esagerato, reputando che solo per questa via possa essere modificato lo Statuto fondamentale per ciò che esso non provvede ad alcun'altra. " Lo Statuto, o più esattamente la costituzione, ha scritto Fedele Lampertico, si viene correggendo, integrando, determinando per virtù propria: correzioni, integrazioni, determinazioni che si effettuano sotto forma di diritto consuetudinario. Non altera l'indole di diritto consuetudinario il ridursi ad atto di Parlamento, poichè l'atto del Parlamento non ne è che la manifestazione: la fonte viva ne è la coscienza nazionale, la *ratio* ne è la conformità alle condizioni sociali, e nel tempo stesso a quei principii, che nello Statuto sono potenziali e nel diritto consuetudinario ricevono attualità di forma " (1). Le quali parole hanno un grande valore in quanto riconoscono la grande importanza della consuetudine, ma la esagerano, quando affermano che nell'atto del Parlamento non si trasformi.

L'azione della consuetudine nel diritto costituzionale italiano è così manifesta, che mentre avremo a constatarne gli effetti in tutto il corso di questo trattato, possiamo limitarci qui a poche osservazioni, a quegli accenni od esempi tipici, che valgano a metterne fuori d'ogni controversia il valore. Come le altre leggi, anche la costituzione dello Stato si trasforma *usu exigente et humanis necessitatibus* (2), imperocchè può dirsi di essa quello che Cicerone della romana: *nec temporis unius, nec hominis est constitutio reipublicae* (3). Oltrechè in virtù dei pieni poteri conferiti ai Commissarii straordinarii nelle nuove provincie del Regno (1859, 1860, 1866, 1870), con espresse disposizioni legislative, con decreti e proclami (4), talune disposizioni furono per consuetudine abrogate, altre nuove introdotte. In qualche caso la dessuetudine ha un fondamento positivo, perciò che sono venute meno le ragioni per cui talune dispo-

(1) *Lo Statuto e il Senato,* p. 103.
(2) *Inst.* § 2. *De jure natur.*, I, 2.
(3) *De Republica,* II, 1, 31.
(4) Vedine l'enumerazione in SAREDO, *Cod. costit.*, p. XCIII e seg.

sizioni erano scritte. L'art. 62 dava facoltà ai deputati dei paesi dove è in uso la lingua francese di servirsi di questa nella Camera, e parecchi se ne servirono nel Parlamento Subalpino, come se ne servì talvolta il conte di Cavour nelle risposte. Ma dopo la cessione della Savoia, essendo insignificante il numero dei cittadini che parlano quella lingua, è naturale che questa disposizione non trovi più pratica applicazione. Non parlo dell'articolo primo che veramente derogato non è, sebbene non si possa dire in armonia con tutto il nostro diritto pubblico (1). Abbiamo invece esempi di consuetudine abrogativa nella dimenticanza in cui è caduto l'art. 28, secondo alinea, che sottometteva al preventivo permesso del vescovo la stampa delle Bibbie, dei catechismi, dei libri liturgici e di preghiera. Così si può dire abrogato l'art. 53, il quale dispone che le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali nè valide, se la maggiorità assoluta dei loro membri non è presente, imperocchè alla Camera non si comprendono nel numero legale i deputati in congedo, e per lo più il *quorum* è ridotto ad una presunzione, mentre nel Senato a quella disposizione si può dire non si ponga mente affatto. Abrogato per desuetudine, ed anche perchè non vi fu mai apposta alcuna sanzione, è infine l'articolo 80, che prescrive niuno poter ricevere titoli o pensioni da una " potenza estera senza l'autorizzazione del Re ".

La consuetudine ha però assai maggiore importanza in quanto ha introdotto nella nostra costituzione nuove disposizioni, imperocchè non solo ha svolto ed applicato lo Statuto, ma lo ha in taluni punti persino modificato. La forma del governo nostro, il meccanismo, direi, della costituzione si fonda tutto sulla consuetudine, tanto che Antonio Longo riconosce, che " esporre tutto il diritto consuetudinario che questa forma regola, equivarrebbe a ricostruire, a proposito della consuetudine, tutto il diritto costituzionale italiano " (2). Se il Re non dovesse per consuetudine, che si reputa veramente essenziale e fondamentale, scegliere i suoi ministri nella maggioranza parlamentare, questi sarebbero semplici funzionarii amministrativi, come taluno li vorrebbe secondo la lettera dello Statuto. I principii del governo costituzionale sono, è vero, contenuti nell'affermazione della responsabilità dei Ministri e del

(1) Vedi la mia prefazione al vol. IX della " Bibl. di scienze politiche ", serie I. *Lo Stato e la Chiesa in Italia*.

(2) Op. cit., p. 72.

diritto delle Camere di metterli in istato d'accusa, ma lo Statuto non ordina in alcun modo tale istituto. " A tutto ha supplito la consuetudine, non solo per quanto riguarda il principio informatore del Gabinetto stesso, ma altresì le molteplici altre condizioni di esso, l'ufficio del primo ministro, la necessità dell'accordo politico tra i membri del Gabinetto, i casi che una crisi determinano, la convenienza di mantenere un Gabinetto in carica sciogliendo invece la Camera, e così via via tutte le ruote maggiori e minori, centrali ed accessorie, di quel complicato meccanismo di cui consta il Governo di Gabinetto, si può dire che in Italia non abbiamo altra fonte di diritto che la consuetudine „ (1).

Il Governo parlamentare, che ebbe origine colla promulgazione dello Statuto sardo del 4 marzo 1848 (2), ha dunque tutti i caratteri della consuetudine, *longa, inveterata, diuturna antiquiter probata et tenaciter servata*, ed il suo valore è stato riconosciuto dai plebisciti, grazie ai quali quello che era consuetudine diventò essenza del patto concluso tra il Re ed il popolo, mutando lo stesso carattere dello Statuto, il quale, largizione di principe nella primitiva sua forma, diventò successivamente costituzione sancita per voto di popolo. La consuetudine trae valore ed efficacia dalla convinzione che le norme da essa sancite si impongono come necessarie, onde soddisfare a quella particolare categoria di bisogni, sia di ordine pubblico, sia di ordine privato. " La consuetudine, concluderò con A. Longo, da cui la forma di Governo venne fondata in Italia, fu il frutto di una elaborazione in gran parte cosciente, che si verificò nel sentimento delle classi dirigenti che diedero l'intonazione preponderante alla generale coscienza giuridica relativamente alle politiche istituzioni. Così si spiega... come in quella elaborazione abbiano avuto una grande influenza due elementi apparentemente conformi, ma sostanzialmente in antitesi, cioè il diritto scientifico da un lato, e l'imitazione riflessa della costituzione inglese dall'altro lato, essendo per lo appunto questa ultima costituzione la sola, in cui la forma di Gabinetto, pur sempre riposando sulla consuetudine, si collegava con una lenta e non interrotta tradizione „ (3).

Insieme alla consuetudine, dobbiamo tener conto della giu-

(1) Longo, op. cit., p. 73-74.

(2) Palma, *Questioni costituzionali*, Firenze 1885, p. 66-67.

(3) Longo, op. cit., 77.

risprudenza, la quale è *giudiziaria,* quando risulta da sentenze pronunciate dalle Corti e dai tribunali in materia di diritto pubblico; *amministrativa,* quando consta di conformi decisioni di autorità amministrative, e nel caso nostro delle Giunte amministrative provinciali, e dei supremi consessi amministrativi, la Corte dei Conti ed il Consiglio di Stato; *parlamentare,* allorquando si trae dalle discussioni e dai voti della Camera. dai discorsi della Corona o di eminenti uomini politici, dalle relazioni ministeriali e parlamentari. Questa fonte si confonde in parte, nei risultati, se non nell'origine, colla consuetudine. Allorquando si vuole affermare un principio di questa, suolsi infatti ricorrere ai precedenti parlamentari, i quali, se hanno una grande autorità in Inghilterra non si possono dire scevri di importanza per noi, che possiamo ricorrere non solo a quelli, già oltre trentennali del Regno d' Italia, ma altresì ai precedenti del piccolo Piemonte, di cui i nostri furono la continuazione. Le " Norme e gli usi del Parlamento italiano „ sono stati raccolti da due egregi ufficiali della Camera dei deputati, Mario Mancini ed Ugo Galeotti, sull'esempio di quanto avevano fatto Tommaso Erskine May per il Parlamento inglese, di cui era stato per tanti anni segretario generale, Giulio Poudra ed Eugenio Pierre per il Parlamento francese. I lettori italiani conoscono già le due pregiate opere straniere (1) ed hanno potuto apprezzare il lavoro dei raccoglitori diligenti e pazienti delle consuetudini nostre, che essi continuano attraverso non lievi difficoltà (2). Con questa guida, riesce facile la ricerca negli Atti del Parlamento e nei rendiconti, una raccolta la quale comprende oltre cinquecento volumi, per quanto non sia certamente paragonabile alle migliaia di volumi di atti, di discussioni, di relazioni pubblicate dal Parlamento inglese, una miniera inesauribile di notizie attinenti a tutte le questioni, a tutti gli obbietti del governo dello Stato. Le decisioni della giurisprudenza giudiziaria ed amministrativa, che hanno una speciale

---

(1) *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese.* Prima trad. italiana sulla IX inglese, Torino 1887, nel vol. IV della " Bibl. di scienze politiche „; *Trattato politico di diritto parlamentare,* ivi.

(2) Roma 1887, un vol. di 772 pagine con un'appendice di 104 pagine, pubblicata nel 1891. Prima di questo manuale ne era stato pubblicato un altro da F. Fontana, *Prontuario degli atti parlamentari, dall'unificazione del Regno d'Italia, al 17 giugno 1875, coi risultati di tutte le elezioni politiche,* Roma 1875, del quale pure sarebbe assai desiderabile la continuazione. V. anche il *Manuale dei Senatori,* ed il *Manuale ad uso dei deputati,* che si pubblicano ad ogni nuova legislatura.

importanza pel diritto costituzionale, si trovano raccolte in taluni giornali di giurisprudenza, più specialmente dedicati a questa materia (1). Ha una particolare importanza anche la giurisprudenza delle elezioni politiche, della quale è parola nelle *Norme ed usi del Parlamento,* ma che diede pur occasione a trattazioni distinte come sono i manuali del Bellono, del Puccioni, e quello da me pubblicato prima come *Commento alla legge elettorale* (2), poi come *Codice elettorale,* nella brevità sua più completo (3).

§ 3. — *La scienza.*

Fonte importante del diritto pubblico è la scienza sebbene sia giusto sotto un certo aspetto dire di essa con G. Bluntschli che riconosce il diritto, non lo crea, e piuttosto che esserne fonte ad esso attinge largamente (4). Nondimeno la scienza possiede anche una indiscutibile forza produttiva, per cui tutti gli scrittori la notano tra quelle. " Ed infatti non si limita a raccogliere materiali, ma li elabora e li accresce. Dal testo delle leggi deduce conseguenze imprevedute logicamente esatte, in armonia perfetta coi loro sistemi, esse medesime legittime, ovvero, non contenta di illuminare i progressi del diritto consuetudinario, li completerà, li preciserà, sarà una felice transazione tra quella e la legge... Riconoscendo le idee giuridiche, formulandole, facendole prevalere, essa viene a poco a poco creando un diritto nuovo ". E giustamente avverte lo stesso scrittore, che non dobbiamo cercare la scienza soltanto nelle opere teoriche, negli scritti dei pubblicisti. L'uomo di Stato, che in una grande discussione formula un principio e lo fa accettare dall'opinione, il giudice che decide una controversia

---

(1) *La Giustizia amministrativa,* raccolta di decisioni e pareri del Consiglio di Stato, decisioni della Corte dei Conti, sentenze della Cassazione di Roma in materia elettorale e di competenza tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa e decisioni delle giunte provinciali amministrative; dal 1890, in fascicoli mensili. — Si vedano anche l'" Archivio giuridico "; la " Rivista italiana per le scienze giuridiche "; la " Rivista di diritto pubblico " di Bologna; l'" Archivio di diritto pubblico " di Palermo; la " Rassegna amministrativa "; la " Legge " di Torino ed il " Filangieri " diretto da A. Brunialti.

(2) Torino, Un. tip. ed. 1882, con un volume di Appendice.

(3) Torino, Un. tip. ed. 1892.

(4) *Diritto pubblico,* capo VII, E.

con soddisfazione dei litiganti, il giornale che esercita una influenza sulla pubblica opinione e fa trionfare un principio, un'idea, un partito, perfino il generale, che in un ordine del giorno dichiara il suo scopo, accenna ai mezzi e conquista l'assenso generale, tutti allargano il campo del diritto costituzionale, contribuiscono ai suoi progressi (1). Sotto un certo rispetto anche la scienza ha intime relazioni colla consuetudine, e si potrebbe dire una consuetudine più illuminata, più cosciente, sebbene assai meno efficace. Essa agisce sul diritto costituzionale svolgendo e rafforzando il diritto esistente, spiegandone le ragioni, chiarendone le oscurità e le incertezze, completandolo e coordinandolo, dimostrando e formulando i bisogni di sviluppo e di progresso, segnalando i perfezionamenti cui deve mirare.

A tali intenti giovano in primo luogo i trattati di diritto costituzionale, sebbene, anche in Italia, dove furono più numerosi, rivelino ancora non lievi incertezze, naturali nell'epoca di formazione in cui si trova la scienza. Ma è inoltre necessaria la conoscenza dei trattati speciali, che furono pubblicati sopra singoli istituti, o distinte questioni costituzionali, i quali formano ormai una copiosa biblioteca, specie su talune questioni più dibattute o di più generale interesse. Ed è pur utile tener conto delle istituzioni positive degli altri popoli, nonchè di tutti i documenti che possono essere forniti dalle scienze affini. Nell'uso di tutte queste fonti giova aver presente quanto ho detto del metodo, che anzi, solo quando si accolgano le nostre conclusioni a tale riguardo, questo argomento delle fonti ha una grande importanza ed acquista una larghezza di cui è difficile avere una idea.

Noi cercheremo di classificare qui le varie fonti che ci vengono offerte dalla scienza ed alle quali dovremo attingere copiosamente nel corso di questi studi. Una più completa esposizione potrà essere fatta a proposito di ciascuna istituzione, quando se ne tratterà diffusamente.

I. *Letteratura delle scienze politiche.* — Oltre ai cenni contenuti nelle grandi storie letterarie di ciascuna nazione, P. L. Ginguéné, Giuseppe Berington, Th. Mundt, Giovanni Andres, Girolamo Tiraboschi, ci diedero speciali storie della scienza politica Gabriel Naude, Nettelblad, J. W. Petersen, Francesco di Rau-

---

(1) Op. cit., ivi.

mer, F. Schmitthenner, C. Pölitz e specialmente Roberto di Mohl, al quale dobbiamo un' opera veramente monumentale di cui l'Italia non dovrebbe tardare ad avere l'equivalente (1). Noi possiamo frattanto tener conto degli studi diligenti pubblicati da Ferdinando Cavalli sugli scrittori politici italiani (2), dei quali scrisse con maggior acume critico Giuseppe Ferrari (3), e di una monografia di Luigi Rossi di Bologna sugli scrittori politici bolognesi, dalla quale possiamo trarre ottimi auspicî (4).

Debbono pure essere compresi in questa prima classe gli scritti volti ad illustrare i grandi pubblicisti e gli uomini di Stato, tra i quali citiamo solo in via d'esempio e tra i nostri quelli di Carlo Gioda, Oreste Tommasini e Pasquale Villari su Nicolò Machiavelli, di G. Cimbali su Nicolò Spedalieri, di Luigi Rava su Celso Mancini, di Baldassare Labanca su Marsilio da Padova, di Domenico Zanichelli su Camillo Cavour.

II. *Raccolte di costituzioni.* — Le principali costituzioni vigenti in Europa ed in America sono state raccolte in varie epoche. Trascurando quelle più antiche, notiamo le due raccolte stampate in Italia nel 1848 (5), quelle pubblicate in Francia da F. J. Laferrière, da G. Demombynes, e da F. R. Dareste, nonchè la bene ordinata serie delle costituzioni francesi di Faustin Hélie (6), la raccolta edita a cura della principessa Di Lesignano,

(1) Naudé Gabriel, *Bibliografia politica*, Francoforte s. M. 1633; Nettelblad, *Initia historiae litterariae juridicae universalis*, Halae 1764; J. W. Petersen, *Literatur der Staatslehre*, Strasburg 1798; F. v. Raumer, *Ueber die Geschichtliche Entwicklung der Begriff von Staatsrecht und Politik*, Leipzig 1826; Schmitthenner F., *Von Staate überhaupt und die Geschichte seiner Wissenschaft*, Giessen 1832; Pölitz K., *Kritische Uebersicht der n. Liter. der Staatswissenschaften*, Leipzig 1835; Robert von Mohl, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften in monographien dargestellt*, 3 vol., Erlangen 1855-58; ed inoltre le opere di Real, G. G. Strelin, J. Weitzel, M. J. Malter, Schön, F. J. Buss, Rossbach, Story, Bluntschli, Marquardsen ecc.

(2) *La scienza politica in Italia*, 4 vol. in-4°, Venezia 1872-74, pubblicata nelle " Memorie dell'Istituto veneto ", vol. XI a XXI.

(3) *Gli scrittori politici italiani*, Milano 1862.

(4) *Gli scrittori politici bolognesi*, contributo alla storia universale della scienza politica, Bologna 1888; D. Zanichelli, *Degli scrittori politici italiani*, Firenze 1889.

(5) *Raccolta di tutte le costituzioni antiche e moderne*, 2 vol. in-16°, Torino 1848. — *Raccolta degli Statuti politici proclamati in Italia e delle corrispondenti leggi elettorali*, 2 vol., 1852.

(6) Laferrière, *Les constitutions d'Europe et d'Amérique*, Paris 1869; Dareste F. R., *Les constitutions modernes*, 2 vol. in-8°, 2ª ed., Parigi 1892; Demombynes, *Constitutions européennes*, résumé de la législation concernant les Parlements, les conseils provinciaux et communaux et l'organisation judiciaire, 2 vol. in-8°, Paris 1881; F. Hélie, *Les constitutions de la France*, Paris 1880.

con maggior lusso che consistenza (1); quelle di D. Garcia Moreno, Heredia, P. Sveistrup, C. Pölitz, Arosemena (2) e le speciali pubblicazioni sulle costituzioni americane e sulle svizzere (3). Il testo delle principali costituzioni ed un riassunto storico e sintetico delle meno importanti è pubblicato anche nella *Biblioteca di scienze politiche* (4).

III. *Storia e letteratura dello Stato costituzionale in generale*, nella quale si comprendono gli storici più notevoli, da Montesquieu ai contemporanei, distinguendoli secondo fondano il sistema costituzionale dapprima sulla divisione dei poteri, poi sul dualismo tra governo e governati, infine sul concetto organico dei varii poteri, ed i trattatisti, che illustrano i principi, sviluppano logicamente il sistema, od espongono singole parti della scienza, ma sempre da un punto di vista sintetico e generale.

IV. *Diritto costituzionale inglese*. — Le libere istituzioni britanniche sono il prodotto di una lunga e secolare evoluzione e perciò troviamo sin dagli antichissimi tempi una ricca letteratura, che si può seguire passo passo specialmente nelle diligenti comparazioni di E. Glasson (5) e nei principali commentatori del diritto pubblico inglese. Dovendo conoscere le istituzioni inglesi sin dall'origine è necessario ricorrere ad Asserio, al Venerabile Beda, a Guglielmo Malmesburiense, alle storie di J. M. Kemble, Sharon Turner, Francesco Palgrave (6); più tardi abbiamo il *Domesday Book*, i *Rotuli Pipae*, e gli altri documenti pubblicati ed illustrati largamente; il *Tractatus de legibus et consuetudinibus Angliae* di Ranulfo Di Glanville; abbiamo i commenti e i trattati di D. Biener, Guglielmo

(1) *Constitutions de tous les pays civilisés*, Bruxelles 1890.

(2) Garcia Moreno, *Instituciones politicas* ecc., Madrid 1882; Heredia, *Recopilacion de las Constituciones vigentes en Europe y America*, Madrid 1884; P. Sveistrup, *Bestaaende Forfatningslore, Valglove* ecc., 3 vol. Copenaghen 1881-84; Pölitz, *Europ. Verfassungen seit 1789*, 4 vol., Leipzig 1833; Arosemena, *Estudios constitucionales sobre los Gobiernos de la America latina*, 2ª ed., 2 vol., Paris 1878.

(3) *Recueil des constitutions fédérales et cantonales en vigueur au 1r janvier 1880*. Berne 1880; Ben. Perley Poore, *The federal and State constitutions, colonial charters and other organic laws of the United States*, 2 vol. in-4°, Washington 1878, 2ª ediz.

(4) Nel vol. II, dove si contengono anche gli studi storici del prof. L. Palma sulle principali costituzioni.

(5) *Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre depuis leur origine jusqu'à nos jours*, 6 vol., Paris 1882-83.

(6) Glasson, op. cit., I, xxxix.

Blackstone, Brunner, Duzdale, Rodolfo Gneist, G. Phillips, G. Reeves, Guglielmo Stubbs [1]. La *Magna Charta,* di cui si occupano quasi tutti i precedenti scrittori, è specialmente commentata dall'abate Guglielmo Raynal [2] e da Camillo Rousset [3], ma l'opera più notevole dell'epoca è quella di Enrico Bracton: *De legibus et consuetudinibus Angliae* [4], argomento trattato con minor competenza da Gilberto Thornton e da altri [5].

Nel successivo periodo, mentre si sviluppano le istituzioni parlamentari, brilla su tutte l'opera di Giovanni Fortescue: *De laudibus legum Angliae*, ed abbiamo già i *Rotuli Parlamentorum,* le *tenures de Littleton*, mentre le dotte ricerche di Stubbs e di Gneist, e quelle meno importanti di Carlo De Franqueville, M. Hale, Pearce, G. Reeves, Taswels Langmead, ci porgono guide preziose. L'epoca della riforma è specialmente illustrata da Enrico Hallam, Giacomo A. Froude, Giovanni Russell; mentre Tommaso Hobbes, co' suoi libri *De cive* e *Leviathan,* fa l'apoteosi del governo assoluto, che tien dietro alla riforma. La monarchia degli Stuardi e la rivoluzione traggono lume dalle opere di Francesco Bacone, Roberto Filmer, Jenkins Lambarde, e da quelle recenti di T. B. Macaulay, E. Hallam, G. Stubbs, Francesco Guizot [6], mentre Giovanni Locke si fa strenuo difensore della rivoluzione e di Guglielmo d'Orange. Nel periodo del maggior sviluppo del Governo Parlamentare le fonti si accrescono copiose ed importanti e spesseggiano gli scrittori, mentre s'aggiungono discorsi e memorie di uomini di Stato, documenti ufficiali, e commenti dottissimi. Tra quelli basti ricordare ancora G. Blackstone, e poi Bridell, Giovanni Comyns, G. Wingrove, Cooke, Douglas, A. De Fonblanque, Gilbert, Hawkins, Tommaso Madox, Francesco Plowden, Preston, Sanders, Francesco Sullivan, Willes, Tommaso Walter Wilson; tra questi Hartpole Lecky, lord Mahon, Reynald, T. B. Macaulay, G. Stubbs [7].

La rivoluzione francese trova in Inghilterra piuttosto avversari che ammiratori, e basti per quelli citare Edmondo Burke. Geremia Bentham propugna la causa del radicalismo coi principii della scuola utilitaria, mentre Roberto Owen inau-

---

(1) Ivi, vol. II, p. XI-XVI.

(2) *Histoire du Parlement anglais*, Paris 1821.

(3) *La Grande Charte*, Paris 1853.

(4) In cinque libri. Londra 1640.

(5) GLASSON, op. cit., vol. III, cap. II, § 92.

(6) Per tutti questi ed altri scritti v. GLASSON, vol. V, p. VII-XV.

(7) GLASSON, op. cit., V, p. XVI-XXI.

gura anche in Inghilterra la dottrina socialista. Seguono le grandi opere di Enrico Brougham [1], G. Stuart Mill [2], Erberto Spencer [3], G. W. Hosmer [4], Giorgio Cornewall Lewis [5], e diventano legione i commentatori e gli illustratori delle istituzioni politiche, non solo in Inghilterra, con G. Bagehot, Bowyer. E. Brougham, Farwell, Edoardo Freeman, Guglielmo Gladstone, lord Grey, Hearn, Tommaso Erskine May, Paterson. Giovanni Russell, Guglielmo Stubbs, Homersham Cox, Alfeo Todd, Enrico Lieber, Tommaso Hare, C. Lorrimer, Sheldon Amos [6], ma in Germania, con Edoardo Fishel, R. Gneist, Massimiliano Büdinger, L. Bucher, Adolfo Held, L. Di Vincke: in Francia con Leone Faucher, A. De Fonblanque, Custance. Enrico Jouffroy, F. Le Play, A. Laugel, Carlo De Franqueville. Paolo Leroy-Beaulieu, A. Lorieux; in Italia con G. B. Cuniglio. Ercole Ricotti, Raffaele Cardon, e persino in Russia con Covalevschi; mentre non mancano anche in Inghilterra pubblicisti i quali, con S. Engländer, assalgono apertamente lo Stato e ne proclamano l'abolizione [7].

V. *Diritto pubblico della Svizzera.* — Le istituzioni politiche della Svizzera non sono antichissime, come le inglesi, ma pure precedettero quelle di tutti gli altri popoli liberi. La costituzione federale e quelle dei singoli cantoni sono state illustrate da numerosi scrittori. A. E. Cherbuliez narra l'origine e lo

---

(1) *Political philosophy, Principles of democratic and mixed government.*

(2) *Economia politica, La libertà, Il governo rappresentativo,* ecc.

(3) Specialmente nella *Sociologia,* nei *Saggi politici,* nell'*Individuo contro lo Stato,* nella *Giustizia,* ecc.

(4) *Il popolo e la politica,* nella " Bibl. di scienze polit. ", serie I, vol. II.

(5) *La miglior forma di governo, Trattato sui metodi di ragionamento e d'osservazione in politica* ecc.

(6) FREEMAN, *Growth of english constitution* (trad. in francese); STUBBS, *Constitutional hystory of England,* 3 vol.; HALLAM e MACAULAY, *Storie d'Inghilterra* (tradotte anche in italiano); GNEIST, *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach eng. und deut. Verhältnissen*; *Englische Verwaltungsrecht,* ecc. Berlin 1867; *Comunal Verfassung* (trad. in franc. da Hippert), ecc.; *Geschichte der englische Verfassung; Das Englische Parliament* (anche in italiano); FISCHEL, *Englische Verfassung* (anche in francese); TODD, *On parliamentary Government,* London. 2 vol. in-8°, 1867-69 (con un terzo vol. sul gov. part. nelle colonie inglesi; i due primi in italiano nella " Bibl. di scienze politiche ", vol. II, serie I); RICOTTI. *Storia della costituzione inglese;* BAGEHOT, *English constitution,* London; SHELDON AMOS, *Fifthy years of english constitution,* London 1880; GLASSON E., op. cit., Paris 1882-83; DE FRANQUEVILLE, *Le gouvernement et le Parlement britannique,* 3 vol. in 8°, Paris 1890.

(7) R. von MOHL, op. cit., II, 9, 10, p. 1-237; GLASSON, op, cit., vol. VI, p. III-VIII.

sviluppo dei varii Governi della Svizzera, mentre G. Dubs commenta largamente la costituzione vigente, e sono, si può dire, le opere più notevoli. Ma per conoscere a fondo quelle istituzioni è necessario svolgere la storia di Gian Di Müller, che ebbe a collaboratori Roberto Gloutz-Blozheim e G. Hottinger, ed a continuatori C. Monnard e L. Vuilliemin, o quella più breve di Alessandro Daguet. Giovanni Meyer e G. Bluntschli ci diedero la storia del diritto pubblico svizzero, che Carlo Hilty limitò alla repubblica elvetica, e P. Feddersen alle lotte del 1848. Il diritto federale venne particolarmente illustrato da C. Rüttimann, G. Blumer, R. E. Ullmer, e più brevemente nei manuali di S. Bury, E. Borel, L. Snell. Tra gli studi di pubblicisti stranieri sulla Svizzera sono notevoli quelli di Francesco Ollivel Adams, C. D. Cunningham, A. Morelli, Galileo Crivellari, e non parliamo delle speciali monografie pubblicate nella Svizzera e fuori, specie sul *referendum,* sulla rappresentanza proporzionale e su altri argomenti (1).

VI. *Diritto pubblico degli Stati Uniti d'America.* — Da un secolo a questa parte anche il diritto pubblico degli Stati Uniti ha avuto opere monumentali, e sapienti commentatori. Vuol essere anzitutto conosciuta la classica opera di A. De Tocqueville sulla democrazia in America, e tra le altre crediamo opportuno segnalare la storia costituzionale di S. Sterne, i principii di diritto costituzionale di T. Cooley, lo studio sulle istituzioni sociali e politiche degli Stati Uniti di C. Jannet, ed i minori scritti di Orazio Dawis, E. Boutmy, Guglielmo Gladstone ed Enrico Sumner Maine (2). I testi costituzionali sono stati raccolti e commentati da Hougt, Elliot, G. Hilkey, C. W. Reade, e specialmente da C. Percey Poore, la cui raccolta di tutte le costituzioni sin dalle origini, pubblicata per ordine del Congresso, ha il solo difetto di non esser stata, dopo il 1878, continuata. Tra gli altri studi più elevati e diffusi segnalo quelli di G. Story, E. Seaman, M. Knight, J. T. Champlin, Pomeray, del duca di Noailles, di F. Rüttimann, che le istitu-

---

(1) Si veda una ampia e ragionata bibliografia col testo delle principali costituzioni nella " Bibl. di scienze politiche ", serie I, vol. VI, parte II, dove si pubblicarono tradotte le opere di A. E. Cherbuliez e G. Dubs, e cfr. MOHL, op. cit., I, VII, p. 473-508.

(2) Pubblicati il primo nella " Bibl. di scienze pol. ", serie I, vol. I, parte I, gli altri nella medesima, vol. VI, parte I, dove si trova pure il testo delle principali costituzioni degli Stati Uniti d'America.

zioni politiche degli Stati Uniti paragona a quelle della Svizzera. Per la storia costituzionale sono degne di nota le opere di E. Laboulaye, Von Holst, O. A. Brownson, Simone Sterne, G. Jameson, Giacomo Kent, F. A. Curtis, A. De Chambrun, G. Willoughby, C. S. Patterson, Roberto Di Mohl, Giacomo Bryce, G. C. Calhoun, Tommaso Cooley, A. Carlier, ed in una certa misura anche le storie di Guglielmo Robertson, Giorgio Bancroft, R. Hildreth, Carlo Botta, Guy Mc Clellan, Luigi Jennings, Federico Nolte, Percy Grey, Adalberto Frout de Fontpertuis, Jefferson Davis, Saverio Eyma; le memorie di Tommaso Jefferson, G. Hamilton, Giorgio Washington, Daniele Webster, Ulisse Grant e degli altri più grandi uomini dell'Unione; la storia della razza negra di Giorgio Williams, il " Federalista ", pubblicato in numerose edizioni, e gli studi contenuti nelle più diffuse riviste politiche dell'Unione.

VII. *Diritto pubblico della Germania.* — A questo si può connettere il diritto pubblico dell'Austria-Ungheria e di altri Stati europei; imperocchè ivi ebbero origine le loro istituzioni, come il razionalismo di Emanuele Kant, Gian Teofilo Fichte, Guglielmo Federico Hegel, Federico Schelling, precorse la rivoluzione francese, e dopo la reazione della scuola storica, con a capo Federico Carlo di Savigny, e dell'assolutista, continuata con Adamo Müller, Federico Giulio Stahl, K. Volgraff, Ernesto Zimmermann, Guglielmo Kosegarten, Guglielmo Di Ketteler, Giuseppe Hergenröther, si disegna l' idea organica del diritto e dello Stato con Carlo Cristiano Krause, Enrico Ahrens, Adolfo Trendelenburg. Venne sviluppata da G. Bluntschli, Rodolfo Gneist, e dai propugnatori del moderno pensiero tedesco, Paolo Pfizer, Bäher, C. Bucher, Enrico Strousberg, Lodovico Di Rönne, Lorenzo Di Stein, G. Waitz, R. Di Mohl, C. F. Di Gerber, Paolo Laband, sino a che dal concetto dello Stato liberale di Guglielmo Di Humboldt e di Giuseppe Eötvöes, si viene a quello dei socialisti, i quali con C. Marx, Ferdinando Lassalle, G. Lazarus e tutta l'infinita schiera, ne proclamano di nuovo l'onnipotenza. Frattanto le istituzioni politiche dei singoli Stati hanno illustratori pazienti e diligenti, che ne ricercano le origini, ne scrutano l'azione, ne studiano le riforme, ed ai quali sarà sempre giuocoforza ricorrere per conoscere istituzioni così diverse dalle italiche e pur degnissime di fecondi confronti (1).

(1) R. von Mohl, op. cit., cap. XI, vol. II, pag. 233-598; " Bibl. di scienze politiche ", serie seconda, vol. II.

VIII. *Diritto pubblico della Francia.* — La grande rivoluzione francese non è il dramma di un giorno, ma la catastrofe di una epopea maturata nel corso dei tempi. Gioverà perciò conoscere le antiche istituzioni della Francia, come vennero di recente illustrate specialmente da Foustel de Coulange, E. Glasson, Achille Luchaire [1]. E per conoscere la rivoluzione ed i suoi errori politici, dovremo raffrontare le sane teorie costituzionali edificate da Carlo di Montesquieu coi generosi ideali e le morbose esagerazioni di F. Di Voltaire, Dionisio Diderot, Giovanni D'Alembert, G. G. Rousseau; per vedere poi la rivoluzione all'opera e gli effetti che essa esercita sulla dottrina politica. Dopochè la rivoluzione, le sue idee e le sue conseguenze furono levate a cielo e trovarono i più ardenti entusiasmi, si ebbe dapprima la reazione della scuola realista, con G. De Maistre, Luigi di Bonald, Pietro Ballanche, Luigi Veuillot, Francesco Chateaubriand: poi venne la scuola dottrinaria con Beniamino Constant, Pietropaolo Royer-Collard, A. De Broglie, Francesco Guizot, A. E. Cherbuliez, Amato Berriat-Saint-Prix, Guglielmo De Barante, C. G. Hello, Luigi Antonio Macarel, Edoardo Laferrière, Paolo Pradier-Foderé, sino a che le idee costituzionali più corrette si vennero affermando, ad onta del socialismo di Piergiuseppe Proudhon e di Luigi Blanc, del positivismo di Augusto Comte e di Claudio Di Saint Simon, negli scritti di A. De Tocqueville, di Edoardo Laboulaye, di A. De Saint-Girons, di Leon Donnat, di Emilio Boutmy, i quali comprendono ed interpretano più rettamente la dottrina del diritto pubblico moderno, come le leggi costituzionali francesi del 1875 si discostano dal sistema delle precedenti, men fortunate istituzioni politiche.

Della Spagna e del Portogallo, di alcuni minori Stati d'Europa e di quasi tutte le repubbliche americane non è necessario tenere gran conto nello studio del diritto costituzionale. come quelli che ci offrono, è vero, qualche originalità di istituzioni o di costumi politici, ma non potrebbero essere presi in alcuna guisa a modello per lo spirito, onde sono informate le loro istituzioni, nel quale si rivela l'influenza delle idee politiche già prevalenti in Francia. Bastano perciò i testi costi-

---

(1) *Histoire du droit et des institutions de la France*, 5 vol., Paris 1888-93; F. de Coulange, *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*, 3 vol., Paris 1888; Luchaire, *Histoire des institutions monarchiques de la France sous les premiers Capétiens*, 2 vol., Paris 1883.

tuzionali e le opere di cui abbiamo dato notizia nello esporli ai lettori in altri volumi.

IX. *Il diritto costituzionale italiano.* — Non è qui il luogo di dimostrare, a proposito di un rapido esame delle fonti, come, nell'età moderna specialmente, l'idea italiana precorse la rivoluzione francese e contribuì ai più incontestati progressi della scienza del diritto costituzionale. L'Italia erasi più che mai divisa mentre le altre nazioni si formavano. Indarno Venezia le aveva dato esempio mirabile di ferma tutela dell'ordine, Firenze l'idea della libertà, Milano la potenza territoriale. L'Impero aveva spostato i cardini dello Stato, il Papato li aveva svelti, di guisa che, mentre la disparità grande delle condizioni annebbiava la comunanza delle origini, le signorie erano riuscite violente, le repubbliche immature. La coltura e la dottrina politica, che erano per breve tempo sopravvissute al viver libero, cessarono o quasi nella servitù, ma lasciarono traccie poderose, ed i libri di N. Machiavelli, di F. Guicciardini, di P. Paruta e degli altri scrittori politici di maggiore autorità continuarono ad influire sulle idee. Giambattista Vico aveva tolto il principio critico al faticoso formalismo, e aiutandosene a penetrare nell'intimo dei fatti sociali, tentava di ricomporre a sistema il corso intero della storia. Il nesso tra questi studi ed i bisogni della società si fa più vivo quando gli osservatori sono più pazienti e numerosi; allora Sallustio Bandini vuol dilatare il cuore a qualche respiro di libertà, e spazzare il terreno delle troppe leggi, le quali altro non sono che vincoli; Luciano Fabiani avverte che di chi opprime e di chi tollera cede prima quello e poi questo; Cesare Beccaria leva il grido che spezzerà gli aculei infami della tortura; Gaetano Filangieri si accinge a costruire dalle fondamenta l'edificio della società, ne delinea l'immenso piano con poderosa robustezza di logica, lo colorisce colla vergine eloquenza del cuore; Mario Pagano trae dall'antica e moderna sapienza le norme regolatrici di un popolo libero. Questi ed altri meditati congegni delle riforme italiane cadono infranti al primo grido promettitore di radicali novità, ed il fremito delle idee prorompe in suono di guerra. Ma l'opera rivoluzionaria non riesce a felici successi, se non quando suscita le forze ingenite del paese e le verità proclamate dalla rivoluzione, pur diffondendosi sulle orme della conquista, trovano il loro addentellato nella tradizione italiana.

La ristaurazione rimette i principi sul trono, ma non può impedire il corso delle idee, e la scienza politica coopera poten-

temente al riscatto, alimenta il fuoco della libertà in mezzo alla generale oppressione, guida il pensiero italiano a sicuro risorgimento. Giandomenico Romagnosi raccoglie il pensiero giuridico del secolo che lo precesse, e dandogli svolgimento condegno, con vigore grande di idee, ristaura le scienze politico-legali ed inizia quella civile filosofia, che lo conduce all'esatta cognizione delle leggi di fatto e di origine delle civili società. Che se oggi la scienza progredita assicura più solide ed efficaci guarentigie delle politiche e civili libertà, e molte idee propugnate dal Romagnosi mal si acconcierebbero allo stato moderno, la *scienza delle costituzioni* resterà sempre uno dei più forti e pensati scritti politici di cui noi italiani possiamo andare superbi. Melchior Gioia studia frattanto *quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità dell'Italia,* e Pellegrino Rossi onora la patria professando primo a Parigi un corso completo di diritto costituzionale, nel quale, se esagera le idee prevalenti della scuola dottrinaria, ci lascia un prezioso retaggio di insegnamenti e di dottrine. Antonio Rosmini, nella *costituzione secondo la giustizia sociale,* si fa zelante patrocinatore di uno Stato federale, che rispetti tutti i diritti, concili, secondo la generosa utopia dell'epoca, la libertà ed il papato, lo Stato e la religione, e permettendo a ciascuna parte della confederazione la forma costituzionale, venisse poi rappresentata da una dieta permanente degli Stati particolari sedente in Roma e presieduta dal Pontefice. Terenzio Mamiani, alle vigorose speculazioni filosofiche ed alle dolci inspirazioni della poesia, congiunge le controversie e gli studi politici, ravvivati dalle supreme ragioni del diritto, temperati dall'esperienza, mentre Pietro Baroli, Pietro Luigi Albini, Luigi Taparelli, Giampaolo Tolomei, ed altri valenti elevano le questioni di diritto pubblico tra le sfere serene della filosofia del diritto.

I disastri subìti dalla nazione nelle dure prove del 1849 arrestano l'evoluzione della libertà e tarpano le ali all'idea italiana, non ne paralizzano i movimenti, che seguono più lenti, ma più sicuri, ed avendo ormai un faro luminoso, un sicuro rifugio. La scienza del diritto costituzionale alimenta il sacro fuoco, e sebbene appena adombrata nelle università della penisola, dove il pensiero è tenuto ancora in servitù, trova vigorosi atleti che la diffondono e ne assicurano i progressi. Cesare Balbo, scrivendo *della monarchia rappresentativa in Italia,* propugna con grande franchezza le libertà cittadine e gli ordini costituzionali, reputando la monarchia rappresenta-

tiva sola forma di governo desiderabile e possibile in Italia. E Lodovico Casanova educa i giovani intorno ai diritti statutarii, alla forma di governo, all'azione loro, elevandosi nelle sue modeste, ma dotte lezioni ai più sereni ideali di libertà.

Risorta l'Italia e costituita a nazione, la scienza del governo ne ebbe un poderoso impulso, aprendosi un periodo di vivaci discussioni, di lavori fecondi, di studi, per meglio assicurare la libertà, svolgere e migliorare gli ordinamenti governativi, conformare al genio nostro ed alle esperienze più sane, istituzioni politiche che s'erano dovute, contro il proposito, in fretta proclamare, attuare, estendere a tutto il nuovo Regno. La coltura costituzionale diventa più larga, più soda, più sviluppata; e dalle principali università, che erano state sempre i più attivi focolari del pensiero, partono i più vigorosi impulsi. Allora Giuseppe Ferrari guida la gioventù italiana attraverso la storica evoluzione della scienza politica, dal decimoterzo al decimo ottavo secolo, e da pensatore profondo, da critico sagace, da storico imparziale evoca dall'oblio, gli scrittori politici italiani antichi e moderni; Camillo Cavour si mostra non solamente insigne statista e diplomatico accorto, ma insigne scrittore di diritto costituzionale, per modo che bene avverte Domenico Zanichelli, che gli scritti suoi hanno una importanza grandissima, anche se si considerano per rispetto agli altri pubblicati contemporaneamente ad attestare la potenza del pensiero italiano (1). Incominciarono poi a divulgarsi testi e trattati di diritto costituzionale, i quali già abbiamo avuto occasione di ricordare, e furono prima quello di Giuseppe Saredo, più tardi i trattati di Raffaele Dal Poggetto, Luigi Amedeo Melegari, Carlo Boggio, Carlo Boncompagni, R. Castagna, Augusto Pierantoni, Giuseppe Trono, Gabriello Carnazza, Giusto Emanuele Garelli, Mario De Mauro, Alessandro Paternostro, G. Mondino, Luigi Palma, Vito Sansonetti, ed i compendi di Francesco Contuzzi, Vittorio Emmanuele Orlando, Carlo Fontanelli ed altri.

Altri e numerosi scrittori, senza accingersi alla difficile impresa di darci un trattato completo, presero a trattare talune parti o ad illustrare alcuni istituti del governo costituzionale, e di tutti sarà tenuto conto nello studio dei singoli argomenti, per risparmiare qui un lungo elenco di nomi disgiunti dalla materia trattata e di necessità incompleto.

(1) *Gli scritti del Conte di Cavour*, 2 vol., Bologna 1892, prefaz. IX.

La scienza del diritto costituzionale anche in Italia, come negli altri Stati, ha compiuto nell'età moderna i suoi maggiori progressi, ma ha antiche origini, è il prodotto di un lungo e vasto movimento storico, e molto si può ancora attendere da essa per il progresso degli ordinamenti politici. " La vera libertà, ben a ragione diceva Giandomenico Romagnosi, non si acquista e mantiene che coi lumi ordinatori degli interessi e dei poteri, e l'amore della libertà, comunque trionfante, riesce per sè inetto e diremo anche funesto, tutte le volte che non venga illuminato, contenuto, e governato dalla forza dei principî presentiti dalla civile filosofia, avvalorati dagli esempî della storia, ritemprati ed adatti dalla discrezione e dalla prudenza [1] ". Dopo quanto abbiamo detto parlando del metodo, ciascuno può comprendere, che la nostra fede nella scienza non è cieca ed illimitata e non crediamo in veruna guisa che essa possa rinnovare il mondo, nè migliorare di per sè sola e d'un tratto la moderna società. La scienza potrà far molto bene, contribuire vigorosamente al progresso delle istituzioni, alla sicurezza della libertà, al miglioramento sociale se essa procederà passo passo, cercando di acquistare l'adesione universale, entrando nella coscienza, non imponendosi con leggi ed istituzioni inspirate esclusivamente alle sue conclusioni. Così intesa sarà guida vera, sicura, costante, e noi potremo procedere con essa nel corso dei nostri studi.

---

(1) *Giurisprudenza teorica*, lib. VI, cap. IV, § 17.

LIBRO I.

I principi del diritto costituzionale.

CAPO I.

Lo Stato.

---

§ 1. — *La nozione dello Stato e i suoi elementi.*

La ricerca della ragione di essere dello Stato, dell' origine sua, della sua sostanza, antica come la scienza, riuscì alle più diverse teorie, le quali condussero gli uomini dalla deificazione onnipotente di questa suprema forma delle convivenze umane al suo annichilamento anarchico (1). La storia ci spiega davanti una serie infinita di Stati, grandi e piccoli, di breve e di lunga durata, variamente combinati e collegati tra loro, retti da monarchi, sacerdoti, principi, presidenti, tiranni, ottimati, tribuni, soldati vittoriosi od audaci. Perchè esistono questi Stati, e quale è il loro titolo giuridico? Ecco una ricerca fondamentale, alla quale dovrà poi seguire l'altra, sul fondamento

---

(1) HINRICS H. F., *Geschichte der Rechts- und Staatsprinzipien seit der Reformation bis auf die Gegenwart in historisch-philosophischer Entwikelung*, 3 vol., Leipzig 1848-1852; BLUNTSCHLI G., *Geschichte des Staatrechts*, Stuttgart 1885; LODER B., *La teoria della sovranità da Ugo Grozio ai nostri giorni, specie in Europa* (in olandese), risposta al tema di concorso posto dalla facoltà giuridica di Leyda, 1887; FILMER R., *Observations on the origine of Government against Milton, Hobbes, Grotius and Hemton*, London 1652; MOHL R. von, *Die Geschichte u. Literatur der Staatswissenschaften* ecc., I, 219-316: JANET PAUL, *Histoire de la science politique*, 2 vol., Paris 1877, 2ª ediz.; WOOLSEY, *Political science, or the State theoretically and practically considered*, London 1887; MICELI, *Lo Stato e la Nazione*, Firenze 1890; NAPODANO, *Il concetto dello Stato*, Napoli 1880; RINALDINI, *Della Genesi dello Stato*, Pavia 1835; JONA G., *La funzione moderatrice dello Stato moderno*, Bologna 1888; DE DOMINICIS, *G. Filangieri e l'idea dello Stato*, Bologna 1873; MURHARD, *Zweck des Staates*, Göttinga 1832. — Più specialmente si vedano le opere *sullo Stato*, raccolte nel vol. VII, serie prima, della " Bibl. di scienze politiche ", di A. BRUNIALTI, C. A. FREEMAN, SIGIFREDO BRIE, O. BAEHR, R. SCHIATTARELLA, E. AHRENS, G. DI HUMBOLDT, E. LABOULAYE, PAOLO LEROY-BEAULIEU, R. GNEIST, A. DI KRICKEN.

della sovranità, sulla ragione per cui nello Stato si esercita il supremo potere. Imperocchè le due idee possono confondersi quando la sovranità e lo Stato derivino dal medesimo principio, ma hanno un campo proprio, e mentre si cerca di dar ragione dell' esistenza dello Stato colla degenerazione delle schiatte umane, ovvero considerandolo come un prodotto della forza o del contratto, come espressione della volontà divina, o patrimonio di uno o di pochi, come un prodotto della natura dell'uomo, o della legge generale di evoluzione degli organismi, la sovranità suole attribuirsi al principio divino, alla ragione, alla giustizia, al popolo, alla nazione, allo Stato. Non si tratta di formulare l'ideale dello Stato, cioè di indagare un modello idealmente perfetto, ma di dichiararne la nozione, ricercare gli elementi che lo compongono, determinarne il fondamento, seguirne la lenta e feconda evoluzione.

Ciascuno Stato consta di tre elementi: una accolta di abitanti, un territorio, un vincolo giuridico. Il numero degli abitanti di uno Stato può essere di poche migliaia, come di molti milioni, sempre però più di una famiglia, più della tribù, dell'orda, del clan, che si riunirono infatti a costituire gli Stati primordiali. Lo Stato non esiste dove famiglie e tribù vivono isolate ed erranti; è necessario che esse si riuniscano, sebbene in piccol numero, come negli Stati greci e in taluni del medio evo. Ciascuna età ha in proposito le sue idee, ed oggi ripugnerebbe chiamare Stato la terra di San Leucio od una di quelle città greche che pur brillarono di fulgida luce nei secoli. G. Bluntschli trova piccola anche la cifra di diecimila abitanti, che pure da alcuni Stati moderni non è raggiunta, pensando che i tempi spingono a più vaste agglomerazioni, anche perchè le condizioni e gli uffici dello Stato moderno richiedono forze più vaste.

Le costituzioni non determinano, neppure a guisa di minimo o di esempio, quale numero di abitanti sia necessario a formare uno Stato. La costituzione degli Stati Uniti d'America dichiara soltanto, che nessun nuovo Stato sarà creato nella giurisdizione di un altro, colla riunione di due o più altri, o con parte di uno Stato, senza il consenso delle legislature degli Stati interessati e del Congresso. In generale però le leggi federali consentono ai Territorii di diventare Stati quando, oltre al darsi una costituzione repubblicana, che non contraddica ai principii del diritto pubblico federale, abbiano una popolazione non inferiore a 50.000 abitanti.

Il secondo elemento necessario a costituire lo Stato è il ter-

ritorio, cioè una superficie di terra abitabile, la quale si trovi in permanente relazione colla popolazione. Alcune famiglie od anche più migliaia di abitanti potrebbero accogliersi sopra una delle grandi navi moderne od andare errando in un deserto, senza per questo costituire uno Stato. Ed infatti i popoli nomadi, cioè senza uno stabile territorio, non ebbero mai coscienza dello Stato; anche gli Ebrei lo conobbero solo colla conquista della Palestina. I barbari, durante le invasioni, cessavano di essere Stato, perchè duravano bensì i vincoli personali che li stringevano tra loro, ma erano stati spezzati quelli che li univano alla terra. Se un popolo perde il suo territorio e non lo riacquista o non ne trova un altro, scompare. Gli Ateniesi, rifugiati nelle " mura di legno „ della flotta, ripresero la città; i Cimbri, dopo la disfatta dei Campi Raudii, andarono dispersi. perchè, fallita la conquista, non poterono tornare alle dimore natìe. Anche del territorio, come della popolazione il numero, non è possibile determinare l'estensione: abbiamo Stati vastissimi, come la Russia, la Cina, il Brasile, e Stati chiusi in breve territorio, come la Danimarca, la Svizzera, il Montenegro. nè per questo gli uni e gli altri cessano di far parte del concerto internazionale.

Il terzo elemento essenziale dello Stato è il vincolo giuridico, l'unità politica, la comune appartenenza dei cittadini al medesimo corpo (*zusammengehörigkeit*). Il vincolo può essere stretto, debole, appena sensibile, può consistere nel volere di un solo o rallentarsi sin presso all'anarchia, ma esiste pur sempre lo Stato sino a che un vincolo sussiste. La sostanza di questo vincolo determina appunto la forma del governo e la costituzione, come la sua forma esterna determina il modo di essere dello Stato nella società universale, che può essere semplice, ovvero combinato e composto nelle forme più diverse e tuttavia tale da apparire sempre esteriormente come una perfetta unità organica, in ragione appunto del vincolo che la determina. Questo vincolo giuridico fa sì, che nessun cittadino perde il carattere suo pur uscendo dallo Stato, e nessuna parte di questo può cessare di appartenergli, salvo nella forma che è determinata dal diritto pubblico interno ed esterno. Rare volte però il diritto internazionale ha una azione sulla determinazione del vincolo; così avvenne per la Grecia e per il Belgio, che dovettero adottare costituzioni monarchiche anche per il volere delle Potenze; ed in una certa misura si può dire allo stesso modo, che le revisioni delle costituzioni svizzere ed ame-

ricane e l'approvazione di quelle dei nuovi Stati o Cantoni sono vincolate alla conservazione delle istituzioni repubblicane.

Altri elementi non ravvisiamo necessari a costituire lo Stato. L'opposizione tra governo e governati, che G. Bluntschli vorrebbe aggiungere, è compresa nel vincolo giuridico, anzi ne è conseguenza immediata. Il vincolo giuridico fa sì che tutti i cittadini i quali vivono sul territorio dove essa impera devono obbedire alla legge, sia questa il capriccio di uno solo, l'interesse di pochi, la coscienza dell'universale, purchè emanata nelle forme e nelle condizioni poste dalla costituzione.

Nelle definizioni che furono date dello Stato già trovansi riflesse le idee intorno alla sua origine. Stato è la condizione, l'essere, il modo di vivere, ed implica una cotale stabilità, che è già nella radice ariana della parola. La quale, prima di designare la suprema associazione politica, fu adoperata in svariatissimi sensi. *Staturosus,* in Sant'Agostino, è uno schiavo bene aitante della persona; *Status* è la curia, il comitato, l'aula regia, il convento generale di una provincia o d'un Regno. Poi diventa sinonimo di modo di vivere, *tenebat magnum statum,* di reddito, complesso dei proventi del fisco regio, riunione d'uomini. Ma a poco a poco il vocabolo acquista il suo speciale significato nel diritto pubblico, per designare da un lato gli Ordini, *Estates,* Stamenti, Stati generali, Assemblee degli Stati, Terzo Stato, dall'altro la condizione della cosa pubblica, l'essere, la vita di un popolo. Per Cicerone, lo Stato era la *res populi,* la *constitutio populi,* il *coetus multitudinis, juris consensu et utilitatis communione sociatus* (1). Così Ugo Groot lo poteva chiamare *coetus perfectus liberorum hominum juris fruendi et communis utilitatis causa sociatus* (2) ed Emerico Di Vattel, quasi con le medesime parole, " Società di uomini congregati per procurare a forze riunite la loro salute ed il comune vantaggio ". Nei quali concetti, per quanto imperfetti, già si distingue lo Stato da altre associazioni e dalle minori aggregazioni che lo compongono, e provvedono bensì alla tutela del loro diritto, ma non hanno carattere politico.

Per G. L. Kluber, lo Stato è " un certo numero di uomini e di famiglie, che essendosi riuniti in un paese, ed avendovi fissata la loro dimora, si associano e si sottomettono ad un capo comune, nel proposito di vegliare insieme alla sicurezza di

(1) *De Republ.*, I, 25.
(2) *De jure belli et pacis,* I, 1, XIV.

tutti „ [1], definizione insufficiente non meno di quella di Emanuele Kant, di R. G. Turgot, di Silvestro Pinheiro-Ferreira e di tanti altri, che vagano tra le nebbie, e se dànno un'idea della grandezza morale dello Stato, sono ben lungi dal comprenderne tutti i caratteri essenziali e differenziali [2]. Tra i quali basterà citare la definizione di Enrico Ahrens, per cui lo Stato è " una libera comunità animata da una idea, che si sviluppa conforme alle due nature dell'uomo, fisica e spirituale, e secondo la diversa tendenza e spirituale facoltà dell'attività umana, ma che nella sua maggiore perfezione deve portare l'impronta della naturale libertà che distingue l'uomo „ [3].

Invece peccano generalmente di insufficienza le nozioni degli scrittori americani, secondo le quali si potrebbero dire Stati la Compagnia genovese di San Giorgio o l'inglese delle Indie. Per essi lo Stato è un corpo politico, una società di uomini, uniti insieme col proposito di guarentire la reciproca sicurezza e giovarsi a vicenda colle loro forze combinate, come si esprime Tommaso Cooley [4], o per dirla con Giovanni Burgess " una parte dell'umanità considerata come distinta unità organica „ [5]. La quale idea dello Stato organico, che deve necessariamente risplendere nella definizione, prima che nei pubblicisti americani e nei tedeschi che la esagerano, come si vedrà poi, era già in G. D. Romagnosi. Infatti, se G. Bluntschli lo chiama " una comunanza di uomini, sotto la forma di governanti e governati, su d'un determinato territorio, collegati in una personalità politica organica „ [6], Giandomenico Romagnosi definiva lo Stato " una persona morale, risultante dall' aggregazione di molti uomini aventi un fine comune, che fa d'uopo ottenere coll'azione complessa e comune dei suoi membri;... la condizione di un popolo che ha nido ed abitazione su di un dato suolo coltivato e vive sotto un governo proprio ed indipendente „ [7]. Al quale concetto si accosta Luigi Palma, quando definisce lo Stato, " come un complesso di uomini e di famiglie in forma di governo e di governati, sopra un determinato territorio,

(1) *Droit des gens*, § 20.

(2) Brunialti, *Lo Stato moderno*, Pref. alla " Bibl. di scienze politiche „. Serie prima, vol. VII.

(3) *Lo Stato* ecc., § 1.

(4) *Constitutional limitations*, cap. I, 1.

(5) *Political science*, I, 51.

(6) *Dir. pubbl. univ. Teoria dello Stato*, cap. II.

(7) *Scienza delle costituzioni*, Introduzione.

ordinato ad organica personalità morale, indipendente dalle altre personalità simili, per la tutela giuridica e pel maggior bene comune „ [1].

Generalmente gli scrittori italiani politici si attengono a queste idee, che mi sembrano meglio espresse nella definizione di Gabriello Carnazza, per cui lo Stato " è un tutto morale, ordinato, autonomo, risultante dall' aggregazione di molti uomini, aventi comunità di origine e di territorio, nel fine di integrare e di svolgere le facoltà individuali mercè l'unione di tutti „ [2]. E come in questa, così in altre definizioni dello Stato, si riscontra la prevalenza di quello spirito pratico, che fu quasi sempre dote precipua della scienza politica fra noi, per cui non bada gran fatto alle astrazioni, non corre dietro ai sistemi, ma nel fatto studia la formola dell'idea, e cerca definizioni le quali non contrastino colle cose e coi fatti, di cui devono esprimere il concetto. In molte altre definizioni noi non troviamo infatti lo Stato quale esso è veramente, ma come venne concepito o vagheggiato, per soddisfare ambizioni o convenienze, per conquistare il facile plauso della folla, per far credere possibili i sereni idillii della mente o giustificare le peggiori violenze. Quindi E. Ahrens, incominciando la sua trattazione, sapientemente avverte, che " lo Stato, centro vivente del movimento sociale, e scopo permanente dei più svariati studi, in tutti i tempi venne concepito in modi diversi, i quali scaturiscono dalle opposte correnti dello spirito, dalle discordanti vedute intorno al fine ed alla importanza delle forze motrici della vita „ [3]. E Federico Bastiat voleva, che fosse bandito un premio a favore di chi desse una buona, semplice, intelligibile definizione dello Stato [4].

L'idea di Stato esprime il più perfetto grado di associazione politica cui è giunto un popolo ad una data epoca, grado di per sè relativo, secondo le condizioni civili del popolo stesso. In questo senso possono dirsi Stati rudimentali anche le convivenze dei popoli nomadi, in quanto hanno un vincolo determinato da un vago sentimento religioso, e più le città greche, e gli altri organismi essenzialmente comunali, che ne adempievano le funzioni; ma veri Stati nel moderno significato della

---

(1) *Dir. costit.*, vol. I, cap. II, 91-92.

(2) *Dir. cost. italiano*, p. 23-24.

(3) *Lo Stato* ecc. nella " Bibl. di scienze politiche „, serie I, vol. VII, p. 481.

(4) *Sophismes économiques. L'État.*

parola sono soltanto le associazioni politiche nazionali, le quali si possono considerare, nel vincolo della costituzione, come veri organismi naturali e necessarii. Anche qui, più che di definire, noi dobbiamo aver cura di determinare. Il concetto esatto dello Stato, uscendo a poco a poco dall'esame delle varie teorie con le quali si è cercato di giustificarne l'origine e l'essenza, ci si presenterà siccome Ente organico contrattuale, e non in tutto paragonabile agli organismi viventi, ma tuttavia tale da potersi considerare per molti rispetti alla medesima stregua.

§ 2. — *L'idea dello Stato attraverso la storia.*

Lo Stato, come altri istituti civili, è un prodotto della razza ariana, la quale ne tolse bensì da altre alcuni elementi, ma sviluppò a poco a poco il vincolo giuridico con una propria originalità, come la lingua e la religione. La primitiva, selvaggia promiscuità, venne ordinata dalla forza, questa fu temperata dall'impostura, e dopo lungo volger di secoli sbocciarono i primi germi della famiglia, i primi alveari umani, nel cui seno indarno si cercherebbe il principio generatore della Città greca, della Chiesa ebrea, dello Stato moderno. Appena duemila anni avanti l'èra nostra si formano nuclei abbastanza forti ed organici, per difendersi e prosperare nella immensa notte di quella vasta anarchia.

Lo Stato nasce, si può dire, appena tra i Celti e gli Sciti, nasce tra i Pelasgi, poi, con difficoltà maggiori, tra i Fenici, i Cananei, i Beni-Israel. La progressiva idea del divino, come fonte dell' ordine nella natura, la coltivazione del suolo, la formazione dei villaggi determinano lo sviluppo dei primi rudimenti di governo, e quindi, dalla tribù, che ne adempieva già i fini essenziali, si svolge lo Stato. Si è detto, che questo appare per la prima volta come un organismo completo, capace, mediante forme comuni a tutte le sue parti, di alcuni fini morali ed economici, nell'impero persiano. Ivi soltanto esiste, infatti, come qualche cosa che sta a sè, che vuol essere organato in se stesso e non già una mera appendice di chi lo regge, passaggiero strumento del capriccio di lui [1]. Ma le elevate ed immense pianure dell'Asia costringono queste ed altre genti a

(1) Bonghi, *Storia antica*, lez. V.

sviluppare una forma di Stato, la quale non può avere una grande influenza nella storia, sino a che il genio della stirpe ariana non le dia diverso indirizzo.

Lo Stato greco ci appare come una progressiva associazione o federazione di un certo numero di *pagi* o villaggi, vicini tra loro, abitati da genti di una medesima stirpe. Ma quando si esplica e si organizza nella sua realtà, come una forma distinta della vita, e si sviluppa il primo concetto di un organismo politico indipendente, la vita dello Stato si fonde nella vita della città, mentre la funzione sua si sviluppa come funzione essenzialmente etica, in cui sono compresi il diritto, la religione, la morale. La legge costitutiva dello Stato diventa suprema norma del sentimento e dell'azione individuale. Socrate e Platone ne elevano ed esagerano il concetto, che Aristotele tempera, considerandolo come un prodotto naturale, con un progresso che eserciterà la più vasta e duratura influenza sulle idee politiche moderne. Basti, come osservarono Giambattista Vico ed altri sommi, l'origine stessa del nome *politica*, imperniato nel primo consorzio umano, che affermasse nettamente il concetto dello Stato. Roma lo svolge e perfeziona, procedendo a distinzioni che non potevano essere accessibili al genio greco, ed elevandosi dal fatto concreto all'idea dell'interesse generale, così da esercitare una grande influenza sulla dottrina. Le stirpi latine, pur continuando a vivere nelle comunanze di villaggio erano pervenute a concepire ed in parte ad attuare quella vita pubblica comune, che doveva poi svolgersi nella città, e già tra gli Etruschi aveva avuto un compiuto ordinamento.

La città romana, come avvertì diffusamente Giuseppe Carle [1], inizia un nuovo ordine di cose sociali, nel quale si compie l'evoluzione, che aveva condotte le genti del Lazio dalla fondazione di siti fortificati per provvedere alla sicurezza comune, alla costruzione di ritrovi commerciali e politici, che apparvero successivamente sedi opportune anche per l'amministrazione della giustizia, e per la trattazione degli affari che riguardassero l'interesse delle varie comunanze. La città primitiva riesce come un centro, un focolare di vita pubblica, fra varie comunanze rurali, la riunione degli edifizi pubblici e nel tempo stesso l'assieme degli uomini delle tribù, che possono avere partecipazione attiva alla vita pubblica, difenderla

---

(1) *Le origini del diritto romano*, § 175, p. 215-216.

come soldati, o giovare ad essa col consiglio. Un nuovo elemento si aggiunge così a costituire lo Stato, perchè la città appare come il frutto dell'accordo, del contratto, della federazione di varii elementi, che si associano per costituirsi un centro comune di vita politica, e provvedere così alla comune utilità ed alla comune difesa. La parola Stato, *status,* ciò che è, si usa dapprima con l'aggiunto qualificativo *status rei publicae,* poi diventa l'espressione generale, sciolta da ogni accessoria considerazione. Il concetto dello Stato romano rifulge compiuto in tutti gli elementi suoi nei romani giureconsulti, che lo celebrano come " la più alta creazione della virtù ", lo paragonano all'uomo alla foggia di Platone e degli stoici, ma distinguono il diritto dalla morale, determinano la natura giuridica dello Stato, mettono la sua costituzione in relazione organica colla nazione, si elevano alla considerazione dello Stato universale. Lo Stato non è più l'ordine morale del mondo, ma un ordine giuridico esattamente determinato, la nazione organizzata, in guisa che la volontà sua è sorgente di diritto.

Il cristianesimo modifica essenzialmente il concetto dello Stato, sebbene tale non fosse l'idea del fondatore e quella dei primi apostoli e degli scrittori, che nessuna considerazione di interesse turbava ancora. Le dottrine di Gesù Cristo, lo possiamo dire con Sant'Agostino, non avrebbero mutato affatto il diritto pubblico e le relazioni tra i cittadini e lo Stato (1). Ma frattanto il cristianesimo dà all'uomo un'altra legge, un altro fine, lo chiama ad abitare una città celeste, somigliante alle ideali repubbliche degli antichi filosofi. Quando la città di Dio ebbe leggi, governo, forma esteriore, divenne la Chiesa, affermò una missione anche sulla terra, ed intervenne nel governo dei popoli, si ebbe un altro Stato, di forma particolare, con pretesa all'universalità. Così una rivoluzione nata da un magnifico elaterio di libertà, riesciva ad una nuova e inaudita forma di assolutismo, e lo Stato ne era pressochè dovunque sminuito. Il che non avvenne soltanto perchè esso cessava di costituire la comunanza della religione e del culto, ma perchè il suo valore morale e giuridico ne risulta scemato, la sua natura organica si dimentica, si disconosce l'azione della volontà dei cittadini su di esso.

Un altro elemento esercita una influenza sulla nozione e sull'evoluzione dello Stato, il succedersi delle invasioni barba-

(1) *Tract.* 115 in *Journ.*, ecc.

riche. Lo Stato romano era diventato troppo assorbente ed oppressivo, l'idea cristiana o piuttosto la politica della Chiesa avrebbe esagerato questo carattere. I barbari vi recarono dentro l'opportuno temperamento dell'indipendenza personale, delle associazioni, delle commendatizie, di tutta quella gerarchia, che doveva condurre all'esagerazione feudale. Il barbaro non riconosce la natura organica dello Stato, e difende anche contro di esso la sua libertà, sacrificandola solo, con infinita ripugnanza, a brano, a brano, di fronte alle crescenti esigenze della vita comune, sino a che la forma rappresentativa, collo sviluppo dello Stato parlamentare, non gli consentirà di conciliare questa libertà sua colle esigenze della vita sociale. Lo Stato germanico non può avere una grande estensione, perchè il cittadino, prima di obbedire, vuole assembrarsi, discutere, deliberare. Egli non comprende lo Stato come unità, come persona, come organismo, bensì come aggruppamento di persone, di individui; non riesce all'astrazione, vuole una cosa concreta. Lo Stato è il Re da lui eletto, che obbedisce al volere della maggioranza, sono i capi che dirigono le Corti di giustizia e siedono a consiglio intorno al Re, sono tutti i liberi, che si riuniscono armati e deliberano sovrani. Così si spiega come lo Stato si affermi in Inghilterra quale espressione di libere volontà, mentre si consolida giuridicamente la libertà individuale e si svolgono le più forti ed invidiate istituzioni locali. Il potere dello Stato si afferma fra diritti precisi dei cittadini, sanzionati e guarentiti nelle Carte, e poichè questi non possono più provvedere col personale intervento, colla loro parola e col loro assenso alla risoluzione di tutte le questioni attinenti ai comuni interessi, affidano il meno che possono di questi allo Stato, serbando alla competenza ed all' azione dei poteri locali la polizia, la milizia, l'educazione, in quanto non vi provvede la Chiesa, le opere pubbliche, e pressochè tutti quei servizi che non rispondono ad un supremo ed evidente interesse generale.

Ma fuor di questa formazione classica, destinata ad esercitare tanta influenza sullo Stato moderno, il Medio evo ci presenta, anche per quanto riguarda il concetto dello Stato, un cozzar furioso di tutte le teorie, di tutti i sistemi, delle idee più diverse. Alcuni continueranno a paragonare la Chiesa al Sole, gli altri Stati a satelliti, che gli girano umili intorno; altri trascriverà dalla *lex Visigothorum* il classico paragone fra lo Stato e l' uomo, additando nel Re il capo, nel popolo le membra; altri ancora parlerà di monarchia universale, pel

papa o per l' imperatore, o tempererà la rigidità del diritto feudale coll'affermazione del pubblico bene che esso trascura o dimentica, traendone nuovo fondamento allo Stato patrimoniale. Anche quando rivivono ricordi, idee, istituzioni romane, il concetto dello Stato rimane diverso dall'antico, la teologia domina nelle idee, il carattere germanico prevale nelle istituzioni, mentre tutta la politica ne riesce occasionale, artificiale, chimerica, ignara o sprezzante delle realtà e delle necessità storiche, per lo che appunto, come reazione ideale, si eleva nella mente di Dante Alighieri e d'altri sommi il concetto di uno Stato unico e universale, che possa condurre gli uomini alla felicità terrena, la quale nasce dal buon reggimento e dal virtuoso e ordinato vivere civile, ma subordinatamente alla felicità eterna. Il contrasto fra l'ideale e la realtà diventa ognor più vivace e determina nuovi progressi (1).

La Riforma religiosa ed il Rinascimento, usciti da questo contrasto, aprono la via allo Stato moderno. Sono fieri colpi di martello, che abbattono il complicato edificio medioevale già scrollato dalle dottrine della sovranità popolare e dai primi successi del metodo d'osservazione. La Riforma non portò grandi innovazioni all'idea dello Stato, mentre per naturale reazione la Chiesa cattolica secondò l'ordinamento assoluto di questo, che si estese a tutta l'Europa continentale. Senonchè quando vi spira dentro il soffio vivificatore del Rinascimento, audaci pensatori ripigliano il tentativo, appena disegnato nel secolo XV, di spiegare umanamente l'origine dello Stato e l'essenza dell'autorità. Il ristabilimento dell'autorità e della sovranità dello Stato, dopo quella vasta confusione feudale e comunale che era durata per tutto il Medio evo, sembra un grande progresso, e mentre il mondo feudale cade e si dissolve, si scorgono già tra le rovine i primi materiali, coi quali si potrà costruire lo Stato moderno, appena la scienza, col metodo più che con le idee della Riforma, avrà scosso i fondamenti del potere assoluto.

Per accertare le prime origini dello Stato moderno, la nostra scienza non può, adunque, come la storia, prendere le mosse dalla Riforma e dal Rinascimento. Soltanto nella rivoluzione inglese del 1688 noi vediamo lo Stato secondo le idee moderne, come lo ravvisiamo poi nella rivoluzione americana prima

(1) Foerster, *Der Staatsgedank des Mittelalters*, Greifswald 1861; Trotha, *Die Entwickelung der Städte in Mittelalter*, Halle 1855.

che in quella del 1789 in Francia. Che anzi in quest'ultima si è cercato di fondare uno Stato nuovo con criterii razionali, troppo discostandosi dalla realtà, negando troppo recisamente la tradizione e la storia. In Inghilterra e in America lo Stato moderno si viene affermando più sicuramente, tenendo conto di tutte le esigenze organiche, sia pure a scapito della perfezione ideale. G. Bluntschli ravvisa come tentativo, e considera quali elementi primordiali dello Stato moderno anche lo sviluppo della monarchia prussiana, il movimento Giuseppino in Austria, l'emancipazione dell'Olanda ed altri avvenimenti del medesimo valore; ma il vero suo concetto si ritrova soltanto nelle affermazioni del Parlamento inglese, quando chiama al trono la casa d'Orange, si afferma completo e vigoroso nella Costituzione americana, viene esagerato e traviato dalle dottrine della rivoluzione francese. I tentativi di democrazia rappresentativa, lo stabilimento della monarchia parlamentare sul continente, la creazione degli Stati nazionali, la liberazione del diritto pubblico dalle pastoie della teologia, la soppressione d'ogni privilegio feudale, il più elevato sentimento dell'unità nazionale, tutti questi ed altri elementi contribuiscono alla formazione del libero Stato moderno.

§. 3 — *Dottrine sull'origine e sulla natura dello Stato.*

Lo Stato non deriva dal volere di una divinità, nè dalla violenza di un conquistatore, non è nato per virtù di un contratto, nè esiste a sè, come un vero e proprio organismo, in tutto somigliante agli organismi naturali. Tra le varie dottrine messe innanzi a giustificare la nozione dello Stato, vi è però una evidente concatenazione storica, quasi una evoluzione del concetto medesimo, dall'emanazione del divino, all'espressione necessaria ed organica del volere di una nazione. Noi le esporremo brevemente, per trarre da ciascuna quella parte di verità che costituisce la dottrina moderna.

1. *Diritto divino.* — I primi Stati che ci si mostrano nella storia sono determinati dalla religione. La grande ignoranza primitiva, il desiderio di comprendere gli avvenimenti naturali e sociali, la condizione di continue lotte, per cui l'uomo, che aveva acquistato un potere colla forza, sentiva il bisogno di consolidarlo con una idea superiore, la scarsa coesione sociale, le

stesse condizioni geografiche e telluriche nelle quali si svolsero i primi Stati, erano cause più che sufficienti, perchè l'origine dovesse esserne attribuita ai Numi. Come la famiglia si era costituita intorno all'altare, così lo Stato si forma all'ombra del soprannaturale. L'idea religiosa diede presso gli antichi il soffio inspiratore ed ordinatore della società. Le tradizioni di quasi tutti i popoli narravano di Iddii, che avevano rivelato agli uomini le leggi sociali, e così costituito lo Stato (1). Per questo lo Stato primitivo, fondato sulla religione, è costituito come una Chiesa e da ciò trae la sua forza, la sua onnipotenza, l'assoluto impero che esercita dovunque sui cittadini; il cittadino non può pretendere ad alcun diritto rimpetto alla città ed agli Dei.

Per la prima volta l'autorità del monarca persiano si giustifica non solamente perchè rappresenta Iddio, ma anche perchè, come un padre, deve provvedere al bene della grande famiglia vivente ai suoi cenni. Ma in tutte le fasi della politica ebraica, prima e dopo che lo Stato si afferma, è sempre Iddio che trasmette il potere ai reggitori; egli è come il sovrano invisibile, in nome del quale si fanno le leggi, si amministra la giustizia, si compiono tutte le funzioni pubbliche e private. Così nella Grecia, ad onta di tutte le mutazioni, il dominio supremo dello Stato rimane sempre agli Dei, sebbene il principio religioso, piuttosto che come fondamento necessario delle istituzioni politiche, viensi a poco a poco considerando come ottimo espediente di governo.

La filosofia greca ed il senno politico di Roma avevano però preparati alla scienza gli elementi più necessarii per combattere l'assoluta prevalenza di queste dottrine nello Stato, od almeno temperarle con quelle che riconoscono l'azione della ragione su di esso e la sua necessità organica. Ma l'antica dottrina trae poderoso alimento dal cattolicismo, che determina la dottrina ortodossa del medio evo, rafforzata con nuovi argomenti, non indebolita dalla Riforma, sulle celebri parole di San Paolo: " Ciascuno sia soggetto alle Potenze, perchè non vi è potere se non da Dio, ed è Dio che ha ordinato tutte quelle che sono sulla terra „. Così nei Padri, nei teologi del medio evo, nei difensori del diritto divino e poi della legittimità, noi troveremo una lunga serie di argomenti a sostegno del principio dell'origine divina dello Stato. Il prin-

(1) Foustel de Coulange, *La cité antique*, p. 153-154.

cipe non è il rappresentante della sovranità pubblica, bensì l'immagine di Dio, il suo interprete, il suo delegato (1).

2. *Il legittimismo.* — La nozione dell'origine divina dello Stato, in molti teologi si viene temperando coll'altra della sua conformità alla natura umana e della sua necessità per il compimento dei fini di questa. Iddio ha fatto gli uomini socievoli, dice San Tommaso, e perciò li ha muniti collettivamente di tutto quello che è necessario all'esistenza della società politica. " Lo Stato è una società, risultante dal complesso organico di altre società, ciascuna delle quali offre le condizioni pel soddisfacimento di un certo numero di bisogni, sopperisce in una data misura all' umana insufficienza e ciascuna è tanto più prossima alla completa soddisfazione di tutti gli umani bisogni, cioè alla sufficienza della vita... Lo Stato è naturale all'uomo, ed è un organismo, risultante non da organismi o da atomi segregati, ma da altre associazioni inferiori, ciascuna delle quali, a sua volta, è cosa viva, e che poi insieme si coordinano in un tutto, che è lo Stato, trovando così la loro perfetta sufficienza " (2).

Ma quando il sommo Aquinate viene a determinare la natura e l' origine della sovranità nello Stato, anch' egli afferma doversi ripetere da Dio l'origine del potere, e dà a questa teoria la più esplicita e vigorosa esplicazione. Vero è che la dottrina tomistica si prestò ai più svariati commenti, e fu chi la adoperò a sostenere la più rigida teoria del diritto divino, e chi ne trasse persino argomento a difendere la moderna sovranità nazionale, riconoscendo insieme che Dio è la sorgente prima e il principio d'ogni potere sociale e la nazione fu da lui costituita sovrana. La dottrina più liberale viene affermata da San Bonaventura, Duns Scoto, Egidio Gilles, Pietro Bertrand, Tommaso di Strasburgo, Sant'Antonino, Bartolomeo Sacchi e persino esagerata da Roberto Bellarmino e da Francesco Suarez. In qualunque modo però, il potere viene sempre dato agli uomini da Dio, e divina è l'origine dello Stato; così pensano Giovanni Marques, Celestino Sfondrati, Fabulotti, Antonio Giustiniani nel secolo XVII, Edmondo Voit, Daniele Concina, Alfonso De Liguori, Isidoro Bianchi, Nicola

(1) GUIZOT, *Histoire de la civilisation;* FERET, *Le droit divin et la théologie,* Paris 1874; *Le pouvoir civil devant l'enseignement catholique,* Paris 1888.

(2) BURRI A., *Le dottrine politiche di San Tommaso e il moderno diritto pubblico,* Roma 1884, p. 14-16.

Spedalieri nel secolo XVIII, Matteo Liberatore, Giovacchino Ventura, Enrico Didon, Guglielmo Audisio, Carlo Maria Curci, Luigi Tosti nel nostro (1). La dottrina della divina origine dello Stato si viene temperando, sino a che Leone XIII, con l'infallibilità del dogma, proclama, " che il potere pubblico non può derivare che da Dio; e Dio solo è il supremo e sovrano signore di ogni cosa; tutti devono necessariamente essere a lui sottomessi e obbedire, di tal guisa che chiunque ha il diritto di comandare lo tiene da Dio, capo supremo di tutti ". Leone XIII rinnega, è vero, la sovranità nazionale ed il concetto organico dello Stato, ma tiene conto della natura sua, come espressione dei bisogni, se non della volontà dell'uomo, riconoscendone l'origine da Dio in quanto egli è fattore di ogni cosa creata (2).

La dottrina era stata accolta ed esagerata dalla scienza cortigiana. In alcuni versi formulati da Goffredo di Viterbo per Enrico V si può ritenere espressa e la più iperbolica giustificazione del diritto divino dei Re che siasi mai proposta (3). Nella costituzione di Lodovico il Bavaro del 1338 si dichiara, che " la podestà e la dignità imperiale derivano immediatamente da Dio "(4). E quando in Francia si tenta una prima rivendicazione nazionale col manifesto di Peronne, gli si oppone una *Apologia,* dove si dichiara, " che non tocca al popolo controllare le azioni e le qualità del suo Re, mentre deve solo levare gli occhi al cielo e pensare, che per volere divino lo scettro è caduto nelle mani di lui ". Martin Lutero e Giovanni Calvino, Filippo Melantone e Pietro de Marca non tennero linguaggio diverso dai teologi cattolici a favore dei principi che essi combattevano, e Valentino Alberti, professore a Lipsia, considera lo Stato come diretta creazione di Dio, che cede il suo potere ai monarchi onde è rappresentato sulla terra. La quale dottrina fu esagerata in Germania da Enrico e Samuele Coccejo, in Olanda da Claudio Salmasio, in Inghilterra da Tommaso Hobbes e Roberto Filmer, in Francia da Gianfrancesco Sénault, Luigi Thomassin e Giacomo Bossuet. Lo Stato, per questo teologo francese, è cosa divina. L'autorità del Re è

---

(1) Féret, *Le droit divin et la théologie*, Paris 1874; *Le pouvoir civil devant l'enseignement catholique*, Paris 1888.

(2) Enciclica *Immortale Dei* del 1 novembre 1885.

(3) Nel Baronio, *Annali eccles.*, anno IV, capo XXV

(4) Ivi, 1157, VII, XV.

sacra, paterna, ragionevole, assoluta; la santa crismate di Dio è su di esso... Tutti i governi sono di diritto divino, perchè tutti piacciono a Dio, che li permette e per mezzo di essi mantiene l'unione e la pace nella società (1). La dottrina della divina origine dello Stato e del potere del principe non aveva mai raggiunto così elevato fastigio, nè poteva trovare più energici e convinti campioni. Però anche Bossuet subisce l'influenza della scuola del diritto naturale e comincia coll'ammettere uno Stato di natura, dal quale gli uomini sono tratti da Dio, che determina le leggi naturali e si fa rappresentare dai Re. In questo ordine di idee la dottrina è continuata dai moderni scrittori cattolici, che ognor più si scostano dalle dottrine liberali, da Giuseppe De Maistre, Luigi Di Bonald, Taparelli d'Azeglio, Giovacchino Ventura, Guglielmo Di Ketteler, Giuseppe Hergenröther, Giuseppe Müller, Carlo Perin (2).

Non può essere certamente trascurata un'opinione così diffusa ed antica, che connette lo Stato alla divinità, pel suo valore morale, pel suo fondamento storico, per la parte che ha pure nella ragione multipla dello Stato moderno. Ma tale origine divina non può esser ammessa anzitutto da quanti negano

(1) PETRUS DE MARCA, *De concordia sacerdotii et imperii*, Paris 1641, in-4°; KAMPSCHULTE, *Calvin, seine Kirche und seine Staat in Genf*, vol. I, Leipzig 1869; V. ALBERTI, *Compendium juris naturalis ortodox. theolog. conformatum*, Lipsia 1678; E. COCCEJUS, *Prodromus juris gentium*, Francoforte 1719; *De eo quod interest*, Heidelberg 1679; S. COCCEJUS, *Tractatus juris gentium de principio jur. natur.*, 1699; *Elementa just. natur. et rom.*, 1740; *Das Rechts des Königs von Preussen* ecc., 1716; HORN I. F., *Politicorum jura architectonica de civitate*, 1669; GRASWINCKEL D., *De just. majestatis*. Hage com., 1642; SALMASIUS, *Defensio regia pro Carolo I*, 1649; FILMER, *Anarchy of a limited and mixed monarchy*, London 1569; *Patriarcha or the natural power of Kings*, 1665 e specialmente *Observations concern. the origin of govern*, 1652; *Defensio secunda pro populo Angl. contra Alex. Morum e Defensio pro se*, nell'edizione delle opere latine stampata nel 1698 ad Amsterdam; SENAULT, *Le Monarque*, Paris 1662, pag. 46; BOSSUET, *Politique tirée des propres paroles de la Sainte Écriture*, Paris 1704; *Cinquième avertissement aux Protestants*, 1702; *Defensio declarationis* ecc., Lux 1730.

(2) DE MAISTRE, *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques*, 1814; *Soirées de Saint-Petersbourg*, 1821; DE BONALD, *La législation primitive;* TAPARELLI, *Saggio teorico di diritto naturale*, Roma 1855, 2 vol.; VENTURA, *Saggio sul potere pubblico*, 2 vol., Genova 1857; *Il potere pubblico cristiano*, id., id.; Von KETTELER, *Liberalismus, socialismus und Christenthum*, Mainz 1877; HERGENRÖTHER, *La Chiesa cattolica e lo Stato cristiano nel loro svolgimento*, trad. A., Parma 1877, 3 vol.; MÜLLER, *Lexikon der Kirchenrechts*, 5 vol., Regensburg 1852; PERIN, *Le leggi della società cristiana*, Parma 1875.

il soprannaturale; che se anche si voglia lasciar da parte la più grande controversia che abbia mai tormentato e tormenti l'umano intelletto, la dottrina dell'origine divina dello Stato ripugna quando lo si personifica in monarchi feroci e bestiali, che nel nome di Dio sfogano ogni capriccio della loro onnipotenza; è in aperta contraddizione colla dottrina evangelica che a Dio attribuisce altri regni, non alcuno *de hoc mundo;* contraddice alla perfettibilità dell'umana natura, alla necessaria mutabilità dei politici ordinamenti. Il progresso scientifico e storico ci consente di aggirarci sicuri anche nei labirinti della teologia, e dileguando le nebbie primitive ci dà modo di constatare come, anche nei casi in cui l'origine divina dello Stato è ammessa nell'opinione di coloro che concorsero a fondarlo, la religione serviva a coprire astute ambizioni o contribuiva ad una istituzione civile e politica.

3. *Forza.* — Il fatto brutale della forza, che tanti Stati ha fondati o distrutti, trovò scienziati che lo elevarono a dottrina e vi cercarono la ragione dell'esistenza stessa dello Stato. Tommaso Hobbes, Benedetto Spinoza, Roberto Filmer affermano essere veramente la forza il principio rigeneratore, la ragione d'essere e quasi l'intima natura dello Stato. Certo la storia porse anche a questa teoria non scarso alimento. Furono assai numerosi gli Stati fondati colla forza e tenuti insieme allo stesso modo; quante guerre non desolarono l'umanità e quante volte furono disfatte e ricomposte umane associazioni, che presentavano tutti gli elementi di lunga e felice durata! La forza rivela l'azione sua in tutta la storia dell'umanità, ed è lontano il giorno in cui sarà assicurato il trionfo della giustizia e della ragione.

Ma chi non vede le conseguenze alle quali noi potremmo esser condotti, ammettendo che la forza possa bastare a dar la ragione d'essere dello Stato? La dottrina della forza è in assoluta opposizione a quella del diritto, quantunque volte la forza non si consideri come qualità necessaria di questo, perocchè vano ed insufficiente riesce senza di essa. Nessuno Stato può certamente nascere e svilupparsi senza la forza; ma anche questa affermazione vuole essere intesa con una grande discrezione, quando si pensi che accanto alla Francia, all'Austria, all'Italia, vivono pure in Europa, la Svizzera, il Montenegro, San Marino, mentre Stati fondati dalla violenza non hanno potuto durare, o non riuscirono a diventare veri e proprii organismi. Nella vita degli Stati avviene talvolta, come in quella degli

individui, che la forza si sostituisca al diritto, ma il fatto si considera sempre come patologico, ed anzi non segue mai dove le pubbliche istituzioni ed il sentimento nazionale si trovano in perfetta armonia. I giudizi segreti del Medio Evo, il duello, la cosidetta giustizia popolare nell'America del Nord sono tra le più durevoli e diffuse manifestazioni di tale necessità.

4. *Contratto.* — La dottrina dello Stato contrattuale ha trovato molti fautori, specie dopo che G. G. Rousseau la vestì di splendide forme, gittandola in mezzo ad un popolo immaginoso. Secondo questa dottrina sociale e politica, la società umana e lo Stato sono il risultato dell'accordo espresso o tacito della volontà di uomini liberi ed eguali, i quali hanno rinunciato alla loro completa indipendenza originale, per procurarsi i benefici che la società e lo Stato loro appunto assicurano. Ma è antica la dottrina che giustifica l'esistenza dello Stato con una specie di degenerazione dell'uomo, nel succedere dell'età del ferro a quella dell'oro. Tutte le religioni parlano di cotesta caduta, che secondo la dottrina del contratto sociale avrebbe condotto alla formazione dello Stato. Alcune segnano alla decadenza dell'uomo una data precisa, altre dividono la sua degenerazione in età successive, altre parlano di un peccato originale, che ha corrotto l'umanità, per tanta parte indarno redenta. Cotesta credenza ha un fondamento nella natura dell'uomo, che tende a considerare sempre il passato con un certo rimpianto, ed ama vedervi uomini più virtuosi, natura più feconda, più provvida, più liberale, società più oneste, stirpi più robuste. Quindi la vita dell'uomo si è abbreviata; egli ha avuto bisogno del lavoro per vivere, dell'autorità dello Stato per contenere le sue passioni e provvedere al bene generale. Il diritto naturale era già per Epicuro " un patto di utilità, il cui scopo è che noi non ci danneggiamo reciprocamente e non siamo danneggiati. Per gli esseri che non possono far contratto per questo duplice scopo, nulla vi ha di giusto o di ingiusto, e lo stesso si dica della società e degli Stati che non derivano da un contratto "[1]. Uberto Languet, col pseudonimo di Giunio Bruto, sostenne che lo Stato si fonda sopra un contratto fra Dio, il popolo e il sovrano[2], e con un linguaggio degno di Cicerone ne scrisse Girolamo Vida, il quale, assai prima del filosofo ginevrino, ci diede la più fiera critica della società

(1) GUYAU, *La morale d'Epicuro*, p. 147.

(2) *Vindiciae contra tyrannos*, Basilea 1580.

civile e la più brillante apologia dello stato di natura [1]. Così tutte le idee fondamentali del contratto sociale si trovano in Cristiano Hoffman, G. Vida, U. Languet, J. Rose, e specialmente in Giovanni Altusio [2]. Ma gli autori che più esplicitamente tentarono di fondare lo Stato sul consenso degli uomini e resero popolare la dottrina, furono Ugo Groot, Giovanni Locke e G. G. Rousseau [3].

Le sottili elucubrazioni di tutti i filosofi non sarebbero riuscite a dare alla teoria del contratto sociale come fondamento dello Stato una così grande influenza sul pensiero moderno. senza i perfezionamenti e la divulgazione che ne fece il filosofo ginevrino. Il contratto sociale, se non la ragione di fatto, è per lui la ragione giuridica dello Stato, il quale non può derivare dalla forza, ma solo dalla volontà di uomini liberi. La necessità di questo contratto e dello Stato, che con esso si fonda, sarebbe imposta agli uomini dalla proprietà, che una volta affermata ha bisogno di tutela giuridica. Per conseguirla. gli uomini alienano la loro libertà a favore dello Stato. per cui ciascuno mette in comune la sua persona e tutta la sua potenza sotto la suprema direzione della volontà generale. Quindi derivarono infinite definizioni fantastiche dello stato di natura e progetti di pace universale, ne derivò sopratutto quella idea, che tanta influenza esercitò sulla rivoluzione francese, per cui sarebbe bastato rivedere il primitivo contratto e reintegrare lo stato di natura per assicurare la felicità di tutti i popoli.

Questa dottrina dell'origine contrattuale dello Stato trova anzitutto men sicuro fondamento delle altre nella storia. Fra tanti Stati che essa vide nascere, non uno ha avuto origine da un contratto concluso tra individui, perchè ciascun individuo. prima ancora di poter esprimere in qualsiasi maniera la propria volontà, nasce membro dello Stato, è allevato come tale, e colla nascita, coll'educazione, con tutto il vivere suo riceve l'impronta determinata dal paese cui appartiene. Ben si videro popoli e principi riunirsi convenzionalmente per fondare o distruggere uno o più Stati, ma se anche cittadini diedero origine

(1) G. Vida, *Dialoghi della dignità della Repubblica*, 1516.

(2) *Politica methodice digesta*, 1531; Gierke J., *Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, Breslau 1880.

(3) Grozio, *De jure belli et pacis, Prolegomena*, § 15, lib. II, cl. II, 5; Locke, *Del governo civile*, Londra 1772; Marion, *Locke et sa philos.*, Paris 1878; Rousseau. *Discours sur l'inégalité* ecc., II; *Contrat social*, lib. I, cap. II.

a Stati nuovi, lo fecero come persone già appartenenti ad altri, dei quali si affrettarono per lo più a riconoscere la giuridica supremazia.

La teoria del contratto sociale, intesa alla lettera, specie nelle sue esagerazioni e nelle sue appassionate applicazioni, riduce lo Stato ad una polvere umana, sollevata e dispersa in tutti i sensi da ogni buffo di vento del capriccio individuale; attribuisce a ciascun cittadino una specie di diritto di rivedere e discutere il fondamento della sua obbedienza alle leggi dello Stato e quindi conduce alla peggiore anarchia. Ma nella critica della dottrina non mancarono, come nell'esposizione di essa, le più assurde esagerazioni, di guisa che noi dobbiamo anche qui, come nelle altre teorie che hanno cercato di giustificare l'origine dello Stato, vagliare lo scarso vero da una scoria sterminata. E anzitutto, la formazione dello Stato non diminuisce, ma accresce la libertà, sviluppandone la coscienza ed agevolandone la difesa. L'alienazione dell'uomo allo Stato è un artifizio logico, mentre in realtà nessun diritto gli abbandoniamo, bensì troviamo in esso l'ambiente più adatto all'esercizio di tutti. Contuttociò è vero che nel passaggio dalla famiglia allo Stato segue un mutamento essenziale, nel quale traspare l'influenza della volontà dei cittadini e l'azione della coscienza universale. Lo sviluppo della ragione contrattuale dello Stato, anche per Erberto Spencer, è parallelo allo sviluppo dell'industria e delle idee pacifiche. Erra la dottrina del contratto sociale, quando vuol porre uno di quei principii universali, che sono assolutamente ribelli alla politica. È impossibile ricondurre tutte le manifestazioni della vita pubblica a quella rigorosa unità, che noi troviamo nel mondo fisico, e siamo ben lontani dal realizzare nella filosofia, nell'arte, in tutte le manifestazioni dell'attività umana. Il difetto della dottrina riuscirà anche più evidente allorquando noi ci faremo a considerare la sua necessaria conseguenza, la dottrina della sovranità popolare e vedremo con quali temperamenti possa esser tenuta in qualche conto. Frattanto concludiamo, che se il contratto, se il tacito assenso dei congregati può considerarsi come uno degli elementi dello Stato, non basta a spiegarne l'esistenza.

5. *Ragione*. — Non pochi avversarii della dottrina del contratto sociale pensarono di poter dare allo Stato diverso fondamento e conciliare il misticismo cattolico con le idee liberali, affermando che esso è il prodotto della ragione umana. Così

venne rimessa a nuovo dai moderni dottrinarii la teoria fossilizzata nei penetrali delle scuole pitagoriche, sebbene con non invidiabile fortuna. Già secondo i Pitagorici la giustizia si doveva considerare come il principio fondamentale che regge gli Stati e la società umana, condizione assoluta per ottenere l'unità, nella quale tutti si possono disporre in armonia, secondo i dettami della civiltà. La teoria aveva avuto il massimo sviluppo in Platone, che considera la ragione sovrana nell'universo, assoluta ed eterna, non mutabile per mutar di Governi.

Nulla di più naturale che simigliante dottrina, fattore di tutte le utopie e di tutte le esagerazioni fantastiche, ora innocenti, or fatali alla vita ed allo sviluppo dei popoli, che continuarono il pensiero e le dottrine platoniche, sia particolarmente cara ai filosofi, ed assuma una grande importanza come reazione contro gli eccessi democratici della rivoluzione francese. " La prima regola sociale, dice Francesco Guizot, è la ragione, è la giustizia, e con lui lo ripetono e lo esagerano Beniamino Constant, Alberto De Broglie, Pietropaolo Royer-Collard, Esquirou de Parieu, Guglielmo Barante, Pellegrino Rossi, Adolfo Prins, Ludovico Casanova, Terenzio Mamiani, applicando la dottrina, come vedremo, piuttosto all'effettivo esercizio della sovranità che all'origine dello Stato. Ci troviamo comunque in presenza d'una dottrina filosofica, non d'una teoria politica, che non può essere considerata come sufficiente a spiegarci l'origine e il concetto dello Stato, se anche bastasse a dare la ragione della sua esistenza.

6. *Organismo.* — Anche la dottrina dello Stato organico è antica, se prima di trovare ospitalità nella scienza, eccitò la fantasia dei poeti i quali, a cominciare da Esiodo, raffigurano lo Stato come un uomo in grande, dotato di volontà e di membra, e parlano dell'*anima civitatis,* di braccia che afferrano i rei, di ventre cui occorre dar alimento. " Mentre il braccio armato combatte di fuori, la testa prudente si difende di dentro, imperocchè tutte le membra di una società, piccole e grandi, devono agire d'accordo e concorrere all'armonia generale come in un concerto... Nell'animo del popolo è una forza misteriosa, di cui la storia non ha mai osato occuparsi, e la cui azione sovrumana giammai potranno esprimere la parola e la penna... „ [1]. I moderni hanno spinta l'analogia tra l'organismo individuale e l'organismo sociale alle estreme conse-

(1) Shakespeare, *Troilus and Cressida*, atto I, scena III.

guenze. Federico Schäffle descrive minuziosamente la cellula primitiva, i tessuti, gli organi sociali, e parla di anima della società, di microbi del corpo sociale, di altri fenomeni (1). Gustavo Jäger ha raccolti a dirittura gli Stati nel suo manuale di zoologia, e ne analizza il carattere come per tutti gli altri organismi, mentre A. Vittorio Espinas, E. Bresson, C. Fiske, non si arretrano davanti a maggiori esagerazioni (2).

Senonchè, tra l'organismo individuale e l'organismo sociale, tra il cittadino e lo Stato vi sono notevoli differenze di natura, di sviluppo, di finalità, le quali non devono essere esagerate ma neppur si possono trascurare. Alcune di queste differenze furono avvertite anche da E. Spencer e dai seguaci di lui. E anzitutto la natura dei due organismi è diversa. " L'organismo sociale, sebbene da principio in gran parte involontario è tuttavia volontario e cosciente nello Stato; che anzi tende sempre più a formarsi per via di mutuo consenso. Nelle società moderne, gli uomini sono uniti da vincoli di comuni idee, che generano comuni volontà; le relazioni civili, economiche, commerciali, industriali, politiche tra i cittadini prendono ognora più la forma di cooperazione intelligente e volontaria. Al contrario, l'organismo animale si forma per via di aumenti e di cooperazioni incoscienti, non esige alcuna azione e reazione meccanica dei varii elementi, ai quali può essere attribuita una irritabilità od una sensibilità squisita, giammai una volontà cosciente. La forza che riunisce le varie parti del corpo sociale, non ha dunque la stessa natura di quella che riunisce le parti di un corpo animale o d'una pianta (3). Certo altre affinità temperano tale differenza sostanziale. I corpuscoli bianchi del sangue, che diventano poi rossi, hanno movimenti indipendenti e quasi una vita individuale, in mezzo al loro turbinio generale; l'individuo dipende dall'ambiente sociale, ma non è per questo distrutta la sua indipendenza personale, e la primitiva necessità è successivamente temperata dallo sviluppo della coscienza e di una progressiva libertà. La coscienza, la sensibilità, la volontà, che difettano nell'organismo animale, si diffondono in tutte le parti dell'organismo sociale.

(1) *Struttura e vita del corpo sociale.* Saggio enciclopedico di una reale anatomia, fisiologia e psicologia della società umana. " Bibl. dell'Economista ,, serie III, vol. VII.

(2) Espinas, *Des sociétés animales*, Paris 1878; Bresson, *Idées modernes*, Paris 1880; Fiske, *Outlines of cosmic philosophy*, London 1874 ecc.

(3) Fouillée, p. 147-148.

Gli organismi fisiologici quanto più elevati, tanto meno può dirsi derivino dalla riunione in un tutto complesso di una quantità di esseri dapprima indipendenti, mentre l'essenza e l'origine di ogni organismo sociale derivano dall'unione di uomini, che nel comune interesse si associano tra loro, rinunciando ad alcuni vantaggi della vita selvaggia, patriarcale, nomade, in cambio di quelli messi in evidenza ed imposti dalla progredita civiltà che assicura lo Stato. Ora cosifatto organismo si potrebbe paragonare soltanto ai mixomiceti e ad altri animali inferiori, i soli, che per tale rispetto abbiano caratteri comparabili.

Un'altra notevole differenza, ed è la meno avvertita, deriva da ciò, che nelle società, la vita organica per cui esse nascono, crescono e muoiono non è tutta la vita presente, come la vita materiale non è tutto per l'uomo. Che anzi, neppur chi dubita dell'anima immortale, può disconoscere l'immortalità dello spirito sociale. La società umana ha una vita organica, che si concreta in questa o in quella società particolare, di sua natura transitoria e caduca, ma è anche agitata e diretta da uno spirito immortale, che non si dilegua, che non vien meno col dileguarsi di questo o di quello Stato. Quest'anima della società si dispiega attraverso i secoli e le generazioni, e si palesa talvolta vigorosa dopo le più immani catastrofi, come si vede nell'influenza imperitura esercitata dalla Grecia e da Roma.

Ma la differenza più importante ed evidente è quella che esiste nel fine dei due organismi, e fu avvertita anche da E. Spencer. Nell'organismo sociale, egli afferma, l'assieme ha per fine il bene dell'unità, mentre nell'organismo individuale le unità esistono a vantaggio dell'assieme. Questa differenza, esagerata da Carlo Renouvier, attenuata da Alfredo Fouillée [1], ha una grande importanza, specialmente per la ragione d'essere dello Stato, imperocchè chi non lo distingue nettamente dall'organismo individuale è facilmente trascinato a giustificare tutte le iniquità della storia, tutte le specie di tirannide. L'antica filosofia greca, per avere considerato lo Stato come l'uomo in grande, ne tolse il principio della sovranità della ragione, ed i moderni, immaginando un organismo dotato di proprio fine, ne trassero argomenti per la teoria dalla sovranità dello Stato.

(1) Spencer, nella *Risposta a Marion, Principes de sociologie* (ed. franc.), append.; Renouvier " Critique philosophique ", 29 janv. 1880; Fouillée, op. cit., p. 156 e seg.

7. *Organismo contrattuale.* — Per avere una esatta nozione dello Stato, noi dobbiamo distinguere anzitutto le ragioni dell'esistenza dal modo. Lo Stato può esistere di fatto in sembianza di espressione del divino volere, come un prodotto della forza, della ragione, di convenzioni più o meno libere, può considerarsi come un vero organismo, ma tutto ciò riguarda il modo, non la ragione dell'esser suo. Se noi indaghiamo la ragione d'essere dello Stato, spogliando le teorie ricordate della veste del tempo, sottraendole alla pressione degli interessi, vi troviamo un elemento comune. L'individuo ha nella società il suo complemento, l'applicazione delle sue facoltà, il conseguimento dei suoi bisogni, il raggiungimento del suo fine. Nasce nella società, vi è attratto dall'istinto, mantenuto dai bisogni e dagli interessi, dagli affetti e dai sentimenti, è persuaso a rimanervi dalla ragione e dalla coscienza. La società, prodotto della naturale spontaneità dell'uomo, si svolge per effetto di reciproci bisogni e di liberi accordi, e diventa un vincolo di elezione, d'interessi, di affetti. Dal gruppo patriarcale delle comunanze del villaggio, le prime istituzioni sociali, abbozzate nell'Iran, si affermano nella più perfetta forma di convivenza sociale e politica della città greca. Roma attribuisce allo Stato una funzione principalmente giuridica ed umana, mentre per i Germani corrisponde essenzialmente alle esigenze della difesa e della conquista. Un diverso bisogno di idealità e di pace determina la formazione della Chiesa, ed il cozzo con quelli informa tutta la storia medioevale, e tempera nelle due grandi unità ideali della Chiesa e dell'Impero il disgregamento dei feudi, l'insufficienza dei municipii, mentre si viene lentamente ricostruendo il potere sovrano, e si forma il sentimento nazionale, la massima forza ordinatrice dello Stato moderno.

Lo Stato moderno si può considerare come un organismo contrattuale, imperocchè se non si possono in esso disconoscere i caratteri di perfetto organismo, sarebbe altrettanto erroneo negarvi l'azione volontaria e cosciente. Nello Stato si riscontrano le condizioni dell'organismo; tutte le sue parti, nella loro dissomiglianza, concorrono alla conservazione dell'assieme. Gli uomini, uscendo dall'egoismo e dall'isolamento primitivo, cominciano a ripartire tra loro certi lavori; uno coltiva il suolo, l'altro costruisce una casa, il terzo fabbrica utensili, e si ha la divisione del lavoro nella società umana, come la divisione funzionale nell'ordine fisiologico. Frattanto si svolge una seconda condizione; come nell'organismo, il cervello cessa

di nutrire sè medesimo, lo stomaco s'incarica di questo ufficio, il cuore trasmette i prodotti della nutrizione, così alcuni uomini provvedono agli affari comuni, altri all'alimentazione, altri alla difesa. Indi una cooperazione per cui ciascuna parte dell'organismo è nel tempo stesso mezzo e fine, una vicenda di mutualità per cui corre il circolo della vita.

Lo Stato è un organismo vivente. Pel selvaggio ogni organismo vive per ciò solo che è tale; l'orologio non è diverso dal cane. Gli Stati sono organismi vivi, non automi, composti di parti vive, di individui, d'uomini e di animali, non di parti inerti. In ogni individuo è un mondo di altri esseri organizzati, se persino nella cellula e nell'atomo vitale la scienza moderna scopre nuovi abissi. Nell'automa, nella macchina, ciascuna parte tende a sottrarsi alla funzione che le è assegnata per obbedire alla propria forza di inerzia, mentre negli organismi naturali, ciascun organo tende a compiere una propria azione necessaria per la sua esistenza. Nello Stato, sovratutto, la finalità si sostituisce al meccanismo; si rivela il consenso delle parti, la loro subordinazione all'idea del tutto, la reciprocità dei mezzi e dei fini, la volontaria, intelligente cooperazione delle parti per il bene dell'organismo, che si considerò come la meraviglia della vita. Nè mancano nella vita degli Stati tutte le fasi di quella degli organismi. Noi vediamo le società umane, come esseri vivi, generare altre società per aumento di popolazione, quasi per fenomeno di scissiparità, colla fondazione di nuove colonie. Vediamo poi gli Stati così fondati crescere, passando dall'infanzia immaginosa alla giovinezza sentimentale, alla virilità, per invecchiare, decadere, morire. Nello Stato, come nell'uomo, durante l'esistenza, il turbine della vita rinnova più volte tutte le parti, siano esse generazioni di individui o cellule di minori organismi.

Troviamo dunque negli Stati tutti i caratteri essenziali degli organismi individuali, l'organizzazione, la generazione, la nutrizione, l'evoluzione, la decadenza, la malattia, la morte. Dovunque è organismo e vita, esiste tra le parti di un essere vivo uno scambio di azioni e di sensazioni. Fra molti individui, riuniti assieme da comunanza di sentimenti e di idee, le funzioni a poco a poco si dividono, si subordinano le une alle altre, sino a che un individuo od un gruppo di individui prevale. Così costituita e quasi cementata, la società umana diventa un vero organismo, le cui parti sono tutte una vivente unità. Si sviluppa un sentimento morale, che diventa riflesso nell'uomo,

e la società si trasforma e si compie; la simpatia primitiva diventa fraternità, la divisione delle funzioni giustizia, la delegazione delle funzioni superiori governo.

Riconoscendo lo Stato come un organismo vivente, noi ammettiamo, che la forza attiva che ha creato lo Stato può mutarlo e dissolverlo. A creare lo Stato concorrono dunque, nella serie successiva degli avvenimenti della storia, il divino, la filosofia, la volontà dei cittadini, le forze intime dell'evoluzione organica, ma lo Stato si afferma come un organismo vivente di natura affatto speciale, volto al bene delle parti che lo compongono. Così inteso, lo Stato non è soltanto l'insieme dei cittadini che in esso vivono, perchè esisteva prima di loro e continuerà ad esistere quando nessuno vivrà più; perchè ha bisogni e interessi, che non sono quelli dei singoli, perchè ha una volontà, un'anima, un modo di essere e una posizione nel mondo [1].

Considerando lo Stato moderno come un organismo contrattuale, noi veniamo a porre la necessità di altri elementi, oltre a quelli che costituiscono uno Stato comunque inteso. La popolazione, il territorio, il vincolo giuridico ci dànno del pari la città greca e l'Impero cinese, il Regno d'Italia e quello di Siam. Indi la necessità di aggiungere altri attributi, che distinguano appunto lo Stato moderno costituzionale, dallo Stato in generale. Lo Stato moderno costituzionale è un organismo politico nazionale. E la forma più necessaria ed elevata dalla civile convivenza, che abbraccia un maggior numero di relazioni e penetra in tutte le parti dell'aggregato, per cui riesce relativamente la più estesa e la più comprensiva. E l'istituzione più eminente, la forma più visibile di organizzazione, quella che meglio di tutte le altre riflette l'indole di una convivenza, ne determina l'individualità, la rappresenta di fronte alle altre agglomerazioni sociali. Lo Stato comprende un insieme di elementi, e di organismi sociali, grandi e piccoli, con fini e mezzi svariatissimi, con potenza vitale, capaci di azioni e di sviluppo, per opera di forze interne, di intima e spontanea distribuzione di materia e di un perenne movimento sociale [2].

Così inteso lo Stato moderno, noi ravvisiamo come elementi secondarii di esso la razza, la lingua, la religione, la comu-

---

(1) Fouillée, op. cit., p. 91, 92, 97, 98, 99: Bluntschli, *Lo Stato*, lib. I, cap. I.

(2) Miceli, *Lo Stato e la nazione*, Firenze 1870, p. 31-32.

nanza degli interessi, le frontiere naturali. Nessuno di questi elementi è però essenziale, sì che possono esistere in diverso grado, od anche mancare e vogliono essere ad ogni modo intesi con una grande discrezione. Hanno invece essenziale importanza i caratteri che fanno capo alla volontà, e si possono dire il cemento, l'anima di quelli, la forza per cui la razza, la lingua, il territorio, la religione, gli interessi hanno un valore, e può mancarne uno o più, senza che la nazione perda la sua importanza. A costituire una nazione, giova l'unione politica, per cui le differenze di tipo e di razza a poco a poco si eliminano, gli antagonismi fra le varie civiltà, i diversi caratteri, le varie aspirazioni si armonizzano nel sentimento di solidarietà e di patria, e gli aggregati organici costituiti da differenze etniche si trasformano negli aggregati sociali di classi e di corporazioni [1]. L'unione politica accelera il processo di fusione, determina una maggiore frequenza di contatti, un più vivo scambio di idee e di vantaggi materiali, una più intima e crescente solidarietà; essa fornisce facile e continua opportunità alla limitazione reciproca tra le varie parti aggregate, donde una crescente uniformità di tipo e di tendenza nelle maniere di pensare e di sentire, nei costumi, nelle leggi, nell'organizzazione politico-sociale della convivenza.

Queste dottrine trovano così singolare riscontro nello Stato italiano, che se può loro muoversi un rimprovero è quello d'averlo davanti agli occhi, così come nell'intimo del cuore. Lo Stato italiano è organico, volontario, nazionale, come pochi altri nel mondo. La nazionalità sua, affermata in quattro secoli di vittorie ed altrettanti di decadenza del popolo guerriero e legislatore, che rivendicando in assidua contesa la propria sovranità impara ad affermarla, a difenderla, a imporla finchè lo soffoca il rigurgito della conquista, dura tra le nebbie del medio evo nel vivace elemento popolare, che emerge lento sino a che riesca indelebile dalla dissoluzione barbarica, riluttante del pari alla coazione imperiale e alla soggezione papale. Non sapendo elevarsi, non trovando una robusta mano, che sappia smaltire la feudalità, si spezza nei municipii, i quali, tormentati dalle violenze dei nobili, dai raggiri dei papi, dai capricci degli imperatori, si espandono frattanto nei commerci, nelle industrie, nelle colture sapienti, nelle spedizioni marittime; creano un'arte, una lingua, una scienza, ricompongono

(1) Renan C., *Qu'est-ce qu'une nation?* Paris 1882; Miceli V., op. cit., p. 63.

una legislazione ed una giurisprudenza civile. Il pensiero nazionale diventa allora errabondo negli ordini politici, libero indarno nelle frammentarie repubbliche, indarno governato con sapienza nelle serrate oligarchie, raccozzato indarno nel muto consorzio della servitù, ma vive nell'arte e nella poesia, e la civiltà italiana si propaga fra le genti, vivificando altrui prima di possedere sè medesima. E quando sulle indigene signorie si innestano i dominî patrimoniali stranieri, e dalla vituperosa alleanza sgorga la piena delle sventure nostre, il filo della tradizione nazionale dura tra mezzo alle convulsioni inconsapevoli delle plebi, alla decadenza delle oligarchie, alle violenze della conquista; poi si rafforza alla luce crescente dell'età nuova, sino a che, affermata nelle torture, nell'esilio, sui campi delle disuguali battaglie, è riconosciuta come diritto, come necessità morale per la pace stessa d'Europa (1).

I plebisciti italiani costituirono il volontario cemento del sentimento nazionale, svolto e rafforzato traverso ai secoli. I cittadini avrebbero potuto dare alla patria diverso ordinamento; che se sulla volontà esercitarono la loro influenza quelle stesse cagioni, che avevano dominato tutto il corso della nostra storia, ciò non muta la natura giuridica del patto fondamentale del nostro diritto pubblico. Noi non abbiamo dunque bisogno di correr dietro a vane teorie o figurarci ipotesi seducenti. Non da principî soprannaturali, non dalla forza, che ci fu anzi per lo più avversa, non dalla ragione, che per secoli a nulla giovò, ma da un patto esplicito e volontario deriva lo Stato italiano, il quale si costituì come un perfetto organismo, perchè pienamente rispondente all'idea nazionale, risultato di secoli di aspirazioni, di sacrificî, di lotte, espressione della coscienza di un popolo.

§ 4. — *Formazione storica dello Stato.*

Dopo aver esaminate le varie dottrine proposte a giustificare la formazione dello Stato e la sua ragion d'essere, noi dobbiamo vedere in quali diverse maniere sieno effettivamente nati gli Stati nella storia. La questione ha una grande importanza non solo pel riscontro delle teorie esposte, ma perchè

(1) MASSERANI, *L'idea italiana attraverso ai tempi*, negli " Studi di politica e di storia ", Firenze 1875, p. 101-102; BRUNIALTI, *Lo Stato moderno*, in fine.

il modo come uno Stato nasce ha una influenza su tutto il suo sviluppo. " I popoli, ha scritto Alessio di Tocqueville, sentono sempre l'influenza della loro origine. Le circostanze che hanno accompagnata la loro nascita e servito al loro sviluppo, influiscono su tutta la vita „[1]. E G. Bluntschli, a sua volta, giustamente avverte, che le diverse maniere di nascita degli Stati, presentano forse pel diritto pubblico maggior interesse dei modi d'acquisto della proprietà nel diritto privato[2]. La storia è piena di rovine di Stati i quali si formarono, vissero, morirono nelle più diverse maniere. Di molti neppur rimangono più il nome o la memoria; altri subirono trasformazioni infinite, altri sono di ieri e possiamo studiarne le origini prime con perfetta sicurezza. Una distinzione tra le diverse origini degli Stati venne tuttavia proposta da varii scrittori, ed io penso di attenermi a quella di G. Bluntschli, che distingue le formazioni originarie, dalle secondarie e dalle derivate. Lo Stato può formarsi *ex novo,* ma la sua origine è determinata dalla volontà generale col concorso di elementi preesistenti; ovvero può formarsi per derivazione interna, per lega, per unione, per separazione; o finalmente per derivazione propria od esterna, colonizzazione, concessione di diritti sovrani, volontà di un conquistatore.

A. Formazione originaria. — Nessuno Stato è sorto dal nulla, come pare di certe meravigliose piante dei tropici, perchè gli elementi onde lo Stato si forma preesistono sempre e sviluppano lentamente la loro azione. Lo vediamo specialmente nello Stato Romano, additato come il tipo di una formazione originaria. Esso non fu, come lo descrivono anche Enrico Leo, G. Bluntschli e tanti altri, frutto dell'agglomerazione di varie genti o tribù, bensì il risultato di una selezione della vita pubblica dalla vita privata, un centro di vita sociale in mezzo a comunanze, che per qualche tempo ancora conservano il loro carattere patriarcale. Si venne così a costituire un nucleo novello, che svolgendosi gradatamente in mezzo alle comunanze patriarcali, condusse al dissolvimento dell'organizzazione gentilizia. In questo senso può dirsi che lo Stato è opera della volontà cosciente della nazione, come lo raffigura la leggenda, dove la nuova città è consacrata dalla religione, consolidata nella legge fondamentale che il popolo

(1) *Democr. in America*, p. 29².
(2) *Teoria dello Stato,* lib. IV, cap. I, introd.

approva. Tutto era nuovo: il territorio sino allora disabitato, gli abitanti convenuti da parti diverse, il vincolo che essi vennero a poco a poco determinando.

Altre volte troviamo gli abitanti già stanziati sul territorio, e si sviluppano la coscienza e l'organismo dello Stato. Così si forma Atene, sia che Cecrope vi insegni agli abitanti la religione, la morale, la coltura dell'olivo, li divida in caste, e preponga loro amministratori e giudici; sia che Teseo riunisca in un fascio i pagi dispersi [1]. Gli aborigeni, pervenuti ad un certo grado di sviluppo, si affermano come uno Stato, avente nome, fisionomia, carattere proprio e compilano le prime leggi. Di somiglianti formazioni si hanno esempi pressochè dovunque. Ricordo l'Islanda, dove i villaggi vivevano isolati, sotto il dominio di capi possenti, intorno ai loro altari, senza alcun vincolo apparente tra loro. Su proposta di Ufjot e coll'assenso dei Godi, si creò una comune Assemblea, che legiferasse per tutta l'isola e la nazione fu costituita. Così fecero i Boeri nell'Africa, ma più frequenti esempi di tale formazione dello Stato si ebbero negli Stati Uniti d'America.

Quello che avvenne, per esempio, nel 1849, in pochi mesi nella California, ci dà l'idea esatta del modo come sorsero, con lenta evoluzione di secoli, per la necessaria elaborazione degli elementi, che qui erano pronti, i primi Stati. Attratti dalla notizia delle grandi scoperte aurifere, affluirono da tutte parti in California venturieri americani ed europei, sopra un suolo dove non era autorità, non leggi, non forza, nulla che rappresentasse lo Stato, se non il vincolo che derivava dall'appartenere nominalmente quel territorio alla grande repubblica americana. Ben poco poterono durare i convenuti senza costituire gli organi essenziali del Governo. Rapire il prodotto dell'altrui lavoro era più facile che lavorare, laonde i primi e fortunati scopritori dei filoni auriferi, dopo aver fatto giustizia sommaria dei malviventi, costituirono una forza pubblica. Ciascuno lavorava le miniere a suo capriccio, con reciproci danni, e si dovette pensare alle strade, alla tutela della vita e della proprietà, poi alle Banche per custodire i tesori facilmente accumulati, alla piazza dove discutere dei comuni interessi. Così si imposero leggi, giudici, amministratori; così, nel rapido sviluppo degli umani bisogni, si vennero in pochi

---

(1) VISCHER W., *Ueber die Bildung von Staten und Bunden im alten Griechenland*, Basel 1849.

mesi creando tutti gli organi dello Stato e l'Assemblea costituente nominata il 1° settembre 1849 promulgava il 13 ottobre una costituzione che il popolo col suo voto sanciva.

Assai più numerosi sono gli esempi di fondazioni originarie per l'aggiunzione del secondo elemento dello Stato, il territorio. Gli abitanti sono stretti tra loro da un vincolo giuridico, ma lasciano le terre anguste o fredde per affacciarsi ai tepidi soli ed ai campi feraci ai quali ride eterna primavera. Così i Greci fondarono talune città loro, così i Barbari. che costruirono a poco a poco i varii Stati sulle rovine del mondo romano. La forza è un elemento che ha gran parte. sebbene non li giustifichi, nella fondazione di questi Stati, dove il contrasto tra vincitori e vinti, tra due razze e due civiltà. può durare lungamente. Analoga a questa e sempre originaria è la formazione degli Stati coloniali, quando non ha una diretta azione su di essi il Governo della madre patria, ma solo vi cooperano liberamente i suoi cittadini. Possono trovarsi sopra un suolo vergine, come tra genti selvaggie, in numero abbastanza grande per opporre loro le difficoltà che i vinti opposero ai barbari, ma la civiltà superiore, in modo più o meno onesto, riesce fatalmente a prevalere.

B. Formazione secondaria. — Lo Stato si può formare in maniere secondarie con due processi diversi, di unione o di separazione.

1. Le unioni tra gli Stati sono storico-politiche o giuridiche, e queste si distinguono in unioni inorganiche ed unioni organiche, le quali ultime conducono alla più perfetta, lo Stato federale.

a) Unioni storico-politiche. — Sono unioni storico-politiche le colonie, con tutte le più diverse forme di unioni coloniali, le incorporazioni, come ne danno esempio la Finlandia e la Russia, l'Ungheria colla Croazia e la Slavonia, e le unioni personali di cui la storia ci offre molti e svariati tipi. Non è possibile ammettere in questa materia alcuna distinzione giuridica. Uno Stato il quale viene annesso ad un altro può conservare la sua autonomia, le sue istituzioni, il diritto di mutarle, può persino aggiungere il nome proprio a quello dello Stato cui viene annesso, senza perciò dar luogo ad una diversa figura giuridica, perchè lo Stato che ne risulta è sempre uno. Coll'atto del 1707 la Scozia fu unita all'Inghilterra, ed allo stesso modo le fu unita nel 1800 l'Irlanda, formando uno Stato unico. Di siffatte unioni s'hanno altri esempi infiniti. L'unione

personale ha importanza relativa secondo la costituzione degli Stati riuniti così, i quali, se il Governo è assoluto ne formano quasi uno solo. Coteste unioni personali sono svariatissime perchè derivano dal convergere di varii diritti nella stessa persona per effetto di successione o di elezione, durano sino a che dura l'effetto dell'elezione, o l'identità del diritto ereditario, ed hanno termine colla morte del sovrano, colla fine della dinastia, o negli altri modi nei quali possono scomparire le istituzioni monarchiche (1).

b) *Unioni giuridiche inorganiche*. — Le unioni di carattere giuridico, ma pur sempre inorganiche, possono risultare da trattati tra due o più Stati; dall'occupazione che uno Stato fa di un altro assumendone l'amministrazione, come l'Austria nella Bosnia, la Gran Bretagna a Cipro, la Francia a Tunisi; da alleanze uguali o disuguali; da protettorati, garanzie o dichiarazioni di perpetua neutralità; da speciali privilegi politici, come godono le provincie turche di Samo, di Creta ed altre; infine da una semplice riunione tra due o più Stati determinata dalla conquista, come l'antico Impero germanico, il francese, l'ottomano, e parecchi Stati dell'Asia e dell'America. Si hanno, in tutti questi casi, diverse forme di Stati composti, nei quali manca un organismo collettivo, sebbene nelle infinite varietà determinate dalla storia e dalle condizioni sociali, possiamo riconoscere che gli Stati inferiori serbano sempre carattere e fisonomia distinta, sia che possano esercitarne quasi tutte le funzioni, sia che si trovino pressochè interamente soggetti alla volontà dello Stato sovrano. Queste composizioni appartengono però anche al diritto costituzionale, imperocchè non è essenziale al concetto di Stato che esso abbia personalità internazionale, mentre taluni non l'hanno o la possiedono solo in parte (2).

c) *Unioni giuridiche organiche*. — Gli Stati che si formano per effetto di unioni giuridiche organiche presentano le forme di gran lunga più importanti. Tali unioni possono avere

---

(1) Brunialti, *Unioni e combinazioni fra gli Stati. Gli Stati composti e lo Stato federale*. Prefaz. al vol. VI, della “ Bibl. di sc. pol. ”, Torino 1891.

(2) Brunialti, op. cit.; Jellinek, *Die Lehre der Staatenverbindungen*, Wien 1882; Seydel Max, *Der Bundesstaatsbegrif*, nella “ Zeitschrift für das g. Staatsw. ”, XXVIII, p. 187-256; Freeman E., *Storia degli Stati federali;* Brie S., *Lo Stato federale*, nella “ Bibl. di scienze politiche ”, serie I, vol. VII, p. 1-219; Juraschek F. von, *Personal und Realunion*, Wien 1878; Catalani, *Le colonie e la conferenza di Berlino*, Torino 1885.

carattere internazionale, come l'unione postale, la monetaria, la Commissione pel Danubio e somiglianti; mentre dànno luogo alla formazione di veri organismi di Stato la Confederazione, l'Unione tra gli Stati e lo Stato federale. Da antichissimi tempi si ebbero Stati formati a questa maniera, e basterebbe ricordare le leghe dei Beoti, degli Etoli, degli Achei, dei Sanniti, degli Etruschi, poi le numerose leghe medioevali, anseatica, elvetica, olandese. Alcune si disciolsero, altre durarono, si consolidarono e formarono confederazioni di Stati, durevoli alleanze politiche per assicurare la difesa, con proprii organi, formate tra Stati che sono e rimangono sovrani. Quando l'organismo centrale ha una competenza sua, può rivedere la costituzione, e gli Stati dissenzienti devono accettare il voto dei più, siano i tre quarti o i due terzi, si ha uno Stato federale. Gli Stati Uniti d'America, la Svizzera dopo il 1848, meglio ancora dopo il 1874 ed altri Stati moderni ci porgono esempi, che indarno si ricercano da taluni scrittori nell'antichità, quando mancavano insieme il fatto e l'idea.

d) *Unioni perfette.* — Gli Stati si formano altresì per via di unioni perfette, le quali risultano dalla cessione di parte del territorio d'uno Stato ad un altro, in modo amichevole, o con trattato di pace conseguente ad una guerra; dalla soggezione completa di uno Stato vinto ad un altro, per cui quello cessa di esistere politicamente ed è ridotto a provincia; dalla libera soggezione di uno Stato ad un altro, nella quale lo Stato perde la sua esistenza, compiendo un ultimo atto di libera volontà per mezzo della consueta forma legislativa; dal successivo sviluppo storico. Nel qual caso la formazione di nuovi Stati è connessa all'assieme di tutti gli interessi d'una popolazione che abita sopra uno speciale territorio. Cotesta affinità è determinata talvolta dalle medesime origini, dalla lingua, dagli interessi economici, dal carattere e dalla posizione geografica del territorio, ma può esserlo anche dall'identità dello sviluppo storico. Se tra genti unite da quei vincoli si determini la formazione di varii Stati, questi possono anzitutto esser retti da una medesima dinastia, per guisa da attraversare per secoli comuni vicende, e da perdere nell' uguale soggezione la distinta loro fisonomia. Il che avviene anche più naturalmente quando varii Stati si uniscono giuridicamente dopo essere stati uniti per secoli da un comune patrimonio di civiltà e di idee, come avvenne nella formazione del Regno d'Italia.

2. Nuovi Stati si possono formare per divisione, da Stati precedenti, quando vien meno la forza che li teneva uniti, per divisione ereditaria o per separazione.

a) I grandi imperi della storia, tenuti assieme, nè mai per lungo tempo, dalla forza, caddero in frantumi, formando nuovi Stati. Poterono foggiarli e governarli la mente ed il braccio di Alessandro, di Carlomagno, di Carlo V, di Napoleone, ma coll'uomo scompare quasi sempre l'opera del genio suo. Gli Stati nuovi, che in questi casi si formano, obbediscono ciascuno al proprio impulso nazionale, od alla concorrenza delle opposizioni dinastiche, riprendono l'antico aspetto od un nuovo ne assumono, ma in ogni caso sono organismi distinti da quello di cui erano parti.

b) Nuovi Stati si formano per successione ereditaria, ma è formazione che non ha più luogo nel diritto pubblico moderno. Imperocchè essa era determinata dalla prevalenza dei criteri di diritto privato nel diritto pubblico; si divideva volentieri lo Stato tra più figliuoli del monarca defunto, a guisa di un patrimonio. Come per effetto di successione, di matrimoni, di donazioni lo Stato sovente aumentava ed assumeva nuova forma, allo stesso modo, poteva andare diviso e dar luogo alla formazione di Stati distinti.

c) Questione veramente importante nel moderno diritto pubblico è quella della separazione, per cui nuovi Stati indipendenti sorgono o si formano di parti di uno o più Stati. Così sorsero, per dir solo del nostro secolo, la Rumania, la Serbia, la Grecia, la Bulgaria, il Belgio, separati quelli dalla Turchia, l'ultimo dall'Olanda. Che se il fatto è incontrastabile, assai controverso è il diritto, che uno Stato, o la parte di uno Stato, può avere di separarsi da un altro o dal tutto onde lo Stato si compone. Tommaso Jefferson, Tucker, Calhoun sostennero agli Stati Uniti, che la costituzione è un contratto e quindi gli Stati onde si compone, nella piena sovranità loro, possono uscirne. Ma la teoria così ricisamente affermata non regge per gli Stati di un organismo federale e tanto meno per le provincie di uno Stato unitario; quelli e queste, per semplice concorso di volontà, non possono creare uno Stato; la parte non ha il diritto di ribellarsi al tutto e separarsene a forza.

Nella questione della separazione noi dobbiamo però distinguere gli Stati nazionali, da quelli che sono tenuti insieme da tradizioni storiche, dalla forza, o da interessi estranei. Negli Stati nazionali, la volontà di tutti i cittadini concorse a crearli,

e sarebbe per lo meno necessario il suo concorso per staccarne una parte e costituirla in Stato distinto. Il distacco, la perdita di una provincia, sia che essa si unisca ad un altro Stato, sia che si costituisca indipendente, non è indifferente per tutti i cittadini che lo compongono, scemandone l'importanza e potendo persino determinare una suprema catastrofe. Quando Nizza e la Savoia furono separate dal resto d'Italia, non solo si interrogarono gli abitanti di quelle provincie col mezzo del plebiscito, ma il distacco venne sancito per legge. Senonchè può avvenire che gli interessi più importanti di una o più provincie siano permanentemente violati ed offesi, mentre essa ha tutte le condizioni essenziali per una vita indipendente. Quando le sue sofferenze sono giunte al limite estremo, quando essa ha la forza di spezzare il giogo, e le sorride la fortuna o soccorrono opportuni aiuti, allora il supremo tribunale della storia giustifica la fondazione del nuovo Stato (1).

C. I modi derivati coi quali può aver origine un nuovo Stato sono essenzialmente tre: la colonizzazione, la concessione di diritti sovrani, la volontà suprema di un conquistatore.

a) Gli Arii, i Germani, gli Arabi sciamavano, popoli interi, per ricostituirsi in altre sedi così come in quelle isterilite od affollate di abitanti che essi avevano abbandonate. Era tutto un popolo, che invadeva le altrui terre, le divideva tra i suoi guerrieri e rifaceva lo Stato in un territorio diverso

(1) Nella dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America il principio è affermato assai chiaramente, non senza sacrificare alla filosofia dominante. " Noi consideriamo siccome incontestabile ed evidente che tutti gli uomini sono stati creati uguali, sono stati dotati dal Creatore di certi diritti inalienabili, e tra questi debbonsi mettere in prima linea la vita, la libertà, e la ricerca della felicità; che per assicurarsi il godimento di questi diritti, gli uomini stabilirono tra loro governi la cui giusta autorità emana dal consenso dei governati; che tutte le volte che una forma di Governo qualsiasi vien meno a cotesti fini, pei quali fu istituita, il popolo ha il diritto di mutarla o abolirla, e di istituire un nuovo Governo, fondandolo sui principii ed ordinando i suoi poteri nel modo che gli sembrerà il più opportuno ad assicurare la sua felicità ed il suo benessere. In verità, prudenza insegnerà che per leggieri motivi e per cause passeggiere non debbonsi mutare governi da lungo tempo stabiliti; ed anche l'esperienza di tutti i tempi ha dimostrato che gli uomini sono più disposti a soffrire sino a che i mali si possono sopportare, che a farsi ragione da se medesimi, distruggendo le forme consuete. Ma quando una lunga serie di abusi, di usurpazioni, tendenti al medesimo scopo, mostrano chiaramente il disegno di ridurre il popolo sotto il duro giogo del dispotismo, questo popolo ha il diritto ed il dovere di rovesciare un simile Governo, e di provvedere con nuove garanzie alla sua sicurezza avvenire ".

dal primo. Le antiche colonie doriche fondate in Italia e in Sicilia, quelle dei Jonii e degli Eolii nelle isole dell'Egeo e sulle coste dell'Asia minore, furono ben presto considerate dalla madrepatria come società emancipate, sulle quali essa non aveva sovranità, che stabilivano le forme del loro governo, votavano le leggi, sceglievano i magistrati. Era la cosciente creazione di cittadini, i quali, quantunque attaccati all'antica patria per origine, costumi, diritto, religione e sebbene recassero il fuoco sacro del Pritaneo e gli dei famigliari, fondavano Stati nuovi. Le colonie fenicie dei primi tempi, e quelle di Roma, lungi dal fondare nuovi Stati, estendevano i confini della madrepatria, e tale fu per secoli il carattere delle colonie moderne. Il cittadino abbandona la natia terra, insufficiente ai suoi bisogni, o sedotto dalla speranza di condizioni migliori, entra in un paese nuovo, si sovrappone ai pochi abitanti, crea a poco a poco organismi di Stati, i quali rimangono collegati alla madrepatria da vincoli fraterni. Come già sorsero gli Stati Uniti d'America e tutti gli altri staccati dalle signorie spagnuola e portoghese, così è facile il presagio che Canadà, Australia, e tante altre colonie costituiranno nel tempo Stati distinti ed autonomi.

b) La concessione di diritti sovrani è pure formazione antiquata, che contraddice alle moderne dottrine dello Stato e della sovranità. Avvenne specialmente in Germania che molti principati, ducati, città imperiali si formarono e diventarono indipendenti, conseguendo dapprima diritti regali, e successivamente un'autonomia poco meno che completa sotto la sovranità imperiale. Oggi può avvenire che uno Stato ricco di colonie largisca a taluna piena indipendenza, rinunciando alla sovranità su di essa, come potrebbe fare l'Inghilterra nel Canadà.

c) Il nuovo Stato può essere l'opera di un dominatore straniero, specie di un conquistatore fortunato. Basti ricordare gli Stati fondati da Napoleone I per i parenti o per altri protetti suoi, effimere creazioni della forza, destinate necessariamente a scomparire appena venuta meno la cagione cui dovevano la loro origine.

§ 5. — *Fine dello Stato. L'anarchia.*

Gli Stati hanno fine, come tutti gli organismi, e la storia è tutta una rovina di città, di repubbliche, di imperi. Appena

rimangono traccie delle grandi monarchie asiatiche e di quelle che fiorirono nell'America prima della scoperta e noi leggiamo ammirando le evocazioni splendide di Enrico Rawlinson e di Giorgio Bancroft. Passano talora come meteore, quando chi le evoca sull'orizzonte politico ha nome Alessandro, Cesare, Napoleone; talora brillano pressochè immote per secoli nel vigore di una invidiata saggezza, come la Repubblica di Venezia e la Confederazione svizzera. Dove erravano il bufalo ed il bisonte sorge oggi la più grande repubblica sia mai stata al mondo e nelle remote isole degli antipodi alle quali era persino vietato credere, si moltiplicano e prosperano altre repubbliche industri.

Perchè muoiono gli Stati? chiede Gaspare Bluntschli, constatando come le cagioni più note non bastano a spiegarne la fine. Stati corrottissimi durarono infatti per secoli; per secoli altri sopportarono principi malvagi; la confusione di varie razze e di varie genti, lungi dall'indebolirli, li rafforzò. Ma è la suprema legge d'ogni vita organica, che nel tempo cresce ed il tempo divora. Ben v' ha chi spera nello Stato universale, che comprenderà un giorno l'umanità tutta intera per perpetuarsi con essa, ed è il pensiero della Chiesa cattolica: un solo gregge, un solo pastore. Nè mancano indizi i quali alimentano la fede: dalla città antica, attraverso ai frammentarii Stati feudali ed allo Stato patrimoniale, siamo pervenuti allo Stato nazionale ed ora i vincoli fra le nazioni si ristringono, le relazioni si moltiplicano, l'universale fraternità si cementa nelle comuni sofferenze, cogli ideali comuni. Ma la fraternità universale, negli Stati Uniti del mondo od anche solo d'Europa è sogno lontano ancora e del quale non si può occupare la scienza nostra.

Uno Stato perisce in varie guise, che parmi sufficiente enumerare ricordando i più celebri esempi della storia.

1. Perivano in altri tempi gli Stati per emigrazione di tutto il popolo che li componeva; oggi non più, perchè la terra è quasi tutta abitata, e queste grandi migrazioni di popoli non sono più assolutamente possibili. I barbari prima, gli Arabi poi videro così perire molti Stati da essi fondati, muovendo, verso più tepidi soli, a terre più feraci, o fuggendo le sabbie infocate per climi più temperati, alla fondazione di nuovi. I Mormoni e i Boeri, nelle migrazioni loro, offrirono, oserei dire, gli ultimi esempi della storia.

2. Gli Stati periscono per conquista, sia che vengano assoggettati, sia che volontariamente si diano al vincitore.

Nessuno più di Roma divorò così Stati innumerevoli, quando i Consoli trionfanti al Campidoglio si trascinavano dietro in catene torme di Re; e la storia ci porge infiniti altri esempi.

3. Gli Stati possono riunirsi per formare uno Stato più ampio, come avvenne specialmente nei due grandi movimenti storici, che determinarono dapprima la formazione delle monarchie europee, poscia quella degli Stati nazionali. L'accentramento monarchico ha fatto sparire in Francia una folla di piccole signorie indipendenti; la Germania entrò nella medesima via colle sue mediatizzazioni; il Regno d'Italia si formò raccogliendo in un amplesso fraterno i varii Stati nei quali la forza aveva divisa la penisola e che perciò vennero tutti a perire.

4. Può avvenire, al contrario, che uno Stato grande perisca spezzandosi, ripartendosi, frantumandosi in altri minori. La divisione può determinarsi senza alcuna violenza, quasi organicamente, come allorquando le parti di uno Stato affermano ognor più il loro particolarismo e finiscono colla separazione. La spartizione è invece il risultato di una violenza esteriore, come avvenne alla Polonia, e fu la maggiore iniquità di un'età fiera dei suoi progressi e dei suoi sentimenti umanitarii.

5. La fine più naturale di uno Stato è la sua dissoluzione organica, l'anarchia, ed è quella che merita di fermare maggiormente la nostra attenzione. Imperocchè l'anarchia non è solo un pauroso fenomeno della storia, ma elevasi a' dì nostri, con maggiore energia ed universalità d'altri tempi, quasi a dottrina. Che anzi si comprende appena come tale dottrina possa trovar favore tra le genti ariane, le quali non sono immortali, ma sino a che vivono, non possono, come avvertì Gaspare Bluntschli, fare a meno dello Stato, come nol possono il pesce dell'acqua, l'uccello dell'aria. " Il disprezzo d'ogni autorità, il rifiuto di qualsiasi subordinazione, il capriccio posto a norma individuale, il nessun pensiero della collettività, l'egoismo e l'oblio dei comuni interessi, tutto, nell'anarchia, costituisce la negazione dello Stato, quando la nazione diventa una massa informe e caotica. Quando sia completa e permanente, l'anarchia riesce quasi sempre alla morte; ma è fenomeno transitorio, una crisi di febbre, che minaccia la vita dello Stato, e prepara una nuova costituzione. Violente passioni rovesciano l'ordine stabilito, ma si assoggettano presto alle necessità vitali dello Stato. I popoli turbati, quasi in preda ad una passeggiera demenza, sono travolti all'anarchia, e nel medesimo

tempo si dànno ai capi più duri e feroci. Dietro la ridda trionfante delle masse scatenate, ebbre di licenza, appaiono quasi sempre la figura fredda, i lineamenti di bronzo di un dittatore; sulle rovine dell'ordine pubblico il popolo ricostruisce un nuovo edificio, spesso peggiore dell'antico „ [1].

L'anarchia ha ormai una ricca letteratura, sì che possiamo anzitutto determinare il concetto e il contenuto della dottrina, se è lecito dare tal nome a delirii funesti dei quali la storia e la ragione concordi dimostrano la vanità [2]. Anarchia è propriamente cessazione di qualsiasi norma o legge e quindi di qualsiasi governo, e si usa altresì ad esprimere la sua debolezza. Carlo Di Rotteck definisce l'anarchia “ la condizione di quella civile società in cui non esiste alcun regolare potere, che apparisca conforme al diritto e che almeno dia garanzia di durata, ma invece ne seguono un' aspra lotta di partiti e di individui per impadronirsi del governo, una dissoluzione sociale, una ribellione a qualsiasi comune e suprema autorità, mantenuta in conformità alle forze di ciascuno „ [3]. A ragione un altro scrittore [4] dichiara, che anarchia è una delle parole più vaghe ed ambigue del linguaggio nostro, e Vittorio Emmanuele Orlando così cerca di determinarne il significato: “ Le istituzioni politiche hanno lo scopo essenziale di curare la tutela e la difesa del diritto fra i consociati; mezzo a ciò è l'obbedienza politica, che i singoli, come il corpo sociale collettivamente considerato devono prestare al magistrato. Nello Stato di anarchia manca la tutela del diritto e misura del lecito diventa il libito delle forze individuali o di mere aggregazioni di esse; manca altresì l'obbedienza politica, cioè prestata al funzionario in quanto egli riveste una tale qualità „ [5].

---

(1) *Teoria dello Stato*, lib. IV, capo V.

(2) SCHAACK, *Anarchy and anarchists*, Boston 1884; MACKAY JOHN HENRY, *Anarchism*, London 1891; F. GARVIN, *L'anarchie et les anarchistes*, Paris 1885; S. ENGLAENDER, *L' abolizione dello Stato*, versione dall' inglese di F. S. Merlino, Milano 1879; ROTTECK e WALKER, “ Staatslexicon „, vol. I, 1845, p. 516 e seg. alla parola *anarchia;* V. E. ORLANDO, “ Enciclopedia giuridica „, vol. I, parte II, voce *Anarchia:* ELY, *French and German socialism in modern times*, London 1885; BONGHI, *I partiti anarchici in Italia*, Milano 1880; DE MOLINARI, *Le mouvement nihiliste* nel “ Journal des Économistes „, serie IV, vol. X, p. 274 e seg.; ID., *Le mouvement anarchiste en France*, ivi, vol. XX, p. 196 e seg.; MEHRING, *Die deutsche Social-demokratie*, Bremen 1879.

(3) Op. cit., p. 516.

(4) Nella “ Edinburgh Review „, vol. XVII, p. 427.

(5) Op. cit., pag. 2039.

La storia ricorda infinite dissoluzioni sociali, e basti ricordare quella vastissima che seguì alla caduta dell'Impero romano. Lo Stato romano, nella sua lunga agonia, aveva serbata una autorità appena nominale, nè le orde barbariche ond'era invaso avevano organismi di governo da mettere in luogo di quelli che distruggevano, perchè le forme rudimentali sufficienti nei natii villaggi non potevano adattarsi a condizioni sociali così essenzialmente diverse, nè foggiarsi rapidamente sulle istituzioni dei popoli vinti. In ogni tempo i grandi urti di razze umane, le vaste conflagrazioni storiche determinarono una profonda interruzione nell' ordinario andamento del governo, e quindi una più o meno durevole anarchia; ma nessun esempio si presta meglio allo studio, e dimostra in pari tempo l'influenza che le teorie possono avere sulla fantasia, di quello determinato dalla gran rivoluzione francese. Anche nel 1525 gli Anabattisti, pubblicando la professione di fede di Zolicone, proclamavano i magistrati inutili in una società di veri fedeli. Nel XVII secolo Giacomo Harrington, scrutando qual fosse il più alto fastigio di libertà cui potesse pervenire uno Stato, riusciva alle medesime conclusioni.

Ma giammai l'anarchia si manifestò così vasta e spontanea in uno Stato come in Francia dopo il 1789 (1). Il duca di Larochefoucauld-Liancourt aveva detto a Luigi XVI nella notte dal 14 al 15 luglio 1789 ch' era la rivoluzione. “ Ma l'avvenimento era ancora più grave. Non solo il potere era sfuggito dalle mani del Re, ma non era caduto in quelle dell'Assemblea, era a terra, nelle mani del popolo sfrenato, della folla violenta e sovreccitata, degli assembramenti che lo raccoglievano come arma gittata sulla strada. Infatti non v'era più governo; l'edificio sociale sprofondava tutto, si ricadeva nello Stato di natura. Non era una rivoluzione, ma una dissoluzione „ (2). Determinata dalla fame, che esagera sino alla follia le passioni popolari, spronata dall' utopia, la dissoluzione si inizia coll'indebolimento di tutti i poteri amministrativi per cui la forza pubblica insufficiente, esitante, dispersa, trova sollevati contro di essa non solo i furori eccitati dalla fame, ma tutti gli istinti del male, che approfittano del disordine, e le permanenti cupidigie cui ciascuna scossa politica discioglie ogni

(1) Taine, *Les origines de la France contemporaine, La Révolution*, vol. I, lib. I; *L'anarchie spontanée.*

(2) Op. cit., pag. 3.

freno. La folla, che si agita per aver pane, è trascinata alla violenza, alle stragi, agli incendii, e gli istinti selvaggi scatenati aggiungono alla rivolta limitata dal bisogno le loro violenze illimitate. Per secoli curva sotto il giogo, alla conquista del pane quotidiano, non aveva osato alzare gli occhi all'ordinamento sociale di cui era il fondamento; esasperata dalla miseria, agitata dal sospetto, si scuote e tutto vacilla. La dittatura di questa folla assembrata si manifesta dovunque con inaudite violenze; essa colpisce tutto quello che le oppone resistenza, e persino la forza raccolta a frenare la sommossa le fornisce nuove reclute, mentre la mostra delle armi, sulla quale si contava per trattenere la folla, le fornisce la provocazione che la spinge all'ultima esaltazione. " Non è un governo che cade per far posto ad un altro; è la cessazione di qualsiasi governo, per far posto al dispotismo intermittente delle squadre che l'entusiasmo, la credulità, la miseria, il timore lancieranno innanzi „[1]. " Tutti gridano libertà, scrive Gouverneur Morris, l'autorità è un nome e non ha più realtà „[2]; al di là del Re inerte e disarmato, al di là dell'Assemblea disobbedita o obbediente, si scorge il vero monarca, il popolo, cioè l'assembramento, cento, mille, diecimila individui riuniti a caso, per una mozione, in seguito ad un allarme, e di un tratto, irresistibilmente, legislatori, giudici, carnefici. Potenza formidabile, distruttiva e vaga, sulla quale nessuno ha potere, e che colla materna Libertà abbaiante e mostruosa siede alla soglia della rivoluzione, come i due spettri di Milton alle porte dell'inferno[3]. Colla dissoluzione sociale, coll' isolamento degli individui, ciascun uomo ricade nella sua debolezza originaria, ed il potere appartiene agli assembramenti temporanei, che si sollevano come vortici di polvere umana[4]... Trattasi di tutte le più delicate e complicate ruote della macchina economica, sociale, politica, sulle quali in ogni cantone, una o più bande porta le sue mani grossolane, le guasta, le muove a capriccio, sotto l'impulso del momento, senza alcuna idea o cura delle conseguenze, anche quando il contraccolpo si ritorcerà contro di essa e la schiaccierà domani sotto la rovina dell' oggi. Il cittadino lanciato nella sommossa non sente più alcun freno; la sua collera è

(1) TAINE, Op. cit., p. 51.
(2) *Correspondance avec Washington*, 19 juillet.
(3) TAINE, Op. cit., p. 66.
(4) Ivi, pag. 68-70.

esasperata dal pericolo e dalla resistenza. Il contatto degli esaltati accresce la febbre; le grida, l'ubbriachezza, lo spettacolo della distruzione, la scossa fisica della macchina nervosa tesa al di là di ciò che può sopportare, fanno sì che il contadino, l'operaio, il borghese, pacificati ed ammansati da una civiltà antica, ridiventano il barbaro, peggio ancora, l'animale primitivo, la scimmia sghignazzante, lubrica, sanguinaria, che uccide celiando e danza sulle rovine... Ogni autorità, ogni forza, ogni mezzo di coazione o di intimidazione nell'interregno di tutti i poteri legali è nelle mani della folla, e queste mani non hanno altra guida che le suggestioni folli e sanguinarie del sospetto e della fame (1).

Che se non può dirsi questa completa ed assoluta anarchia tale da dissolvere tutto lo Stato, certo essa espose i governi che si succedettero nella Francia alla disordinata influenza delle forze individuali, sino a che la dittatura ricostruì la società, dopo aver ristabilita l'autorità col terrore. Ma ben più facile e completa riesce la prevalenza dell'anarchia in una città o in centro determinato, come avvenne nella Vandea durante il terrore bianco, a Palermo nel 1866, a Parigi nel 1870 durante il Governo della Comune ed altrove.

L'anarchia è la teoria onde muovono coloro i quali ripetono l'origine dello Stato da un contratto anteriore ad esso, sebbene nessuno fra loro disconosca la necessità dello Stato. Ma quando si ammette con Giangiacomo Rousseau che il riunirsi in società ed il costituire lo Stato è dolorosa, ineluttabile necessità, determinata dalla corrotta natura nostra, in altre parole, un male inevitabile, ne deriva come necessaria conseguenza, che lo Stato adempie meglio ai suoi fini quanto più nulla è la sua influenza, quanto più limitata la sua azione, sì che l'ideale di ogni civiltà, il termine ultimo del progresso umano è l'annichilimento definitivo dello Stato ed il ritorno a quell'anarchia onde è uscito. Quando si ammette, che " la sommossa che finisce collo strangolare un sultano è un atto così giuridico come quelli pei quali ei disponeva la vigilia della vita e dei beni dei sudditi " se l'anarchia non viene espressamente proclamata, le si spalanca la porta, sì che può dirsi che nella rivoluzione francese passino, come figure d'un caleidoscopio, le teorie del contratto sociale.

Non bisogna confondere l'anarchia cogli Stati ideali, nei

(1) Ivi, pag. 80.

quali l'anarchia non venne mai considerata quale un modo di convivenza possibile e desiderabile; che anzi abbiamo notato come tutte le utopie politiche presuppongono uno Stato poderosamente ordinato. La teoria anarchica è moderna ed ha specialmente attinenze economiche; il comunismo, dopo aver sopraffatto il socialismo. è a sua volta lasciato addietro dal collettivismo anarchico. Il partito anarchico si connette all'associazione dei lavoratori fondata a Londra nel 1864, come l'aveano concepita Francesco Babeuf, Federico Engel e Carlo Marx; si deve specialmente alla influenza di Michele Bacunin, se, accanto alle originarie tendenze dell'Internazionale, venne sorgendo una corrente contraria la quale, in antitesi ai comunisti politici, venne chiamata dei collettivisti anarchici. Nel congresso tenuto a Gand nel settembre 1877 ed in altri successivi, questi formularono apertamente le loro dottrine " assolutamente contrarie ad ogni maniera di governo ", a qualunque autorità. " Ogni organizzazione politica dovrà essere nell' avvenire una vasta federazione di libere associazioni agricole e industriali. In conseguenza, ed in nome dell'affrancamento politico e sociale delle masse popolari, noi vogliamo la distinzione o se meglio piace la liquidazione dello Stato, la sua radicale distruzione, con tutte le sue istituzioni ecclesiastiche, politiche e civili, universitarie, giuridiche e finanziarie, militari e burocratiche " (1).

Credo superfluo arrestarmi a far la critica di questa pretesa teoria anarchica. Nulla può sussistere se non allo stato di isolamento o di coordinamento; " una collettività libera, cioè disordinata, non è nemmeno una utopia, ma una stramberia, un sogno di cervelli malati, quando non è un mezzo odioso onde commuovere, in mala fede, le moltitudini ignare, che seguono un nome, anche quando non contiene un'idea " (2). Lo stesso Pietro Ellero, che pur riconosce la società presente ricolma d'infiniti mali, ed ammette il problema della dissoluzione della società come una possibilità astratta, aggiunge " non esservi esempio di popoli, o di una accolta di persone che siano civilmente vissuti senza alcun organamento sociale, nè vi hanno indizi da cui sia dato un principio di vero e durevole disorganamento congetturale " (3). L'anarchia può essere dunque uno Stato di fatto, di carattere assolutamente transitorio, non

(1) *La Révolution française* di Lugano, 28 marzo 1879.
(2) Orlando, op. cit., p. 2042.
(3) *La questione sociale*, p. 370.

elevarsi seriamente a dottrina, la quale suppone di per se stessa una organizzazione, una subordinazione. È la manifestazione violenta di un'acuta malattia che colpisce un popolo e nessuna ragione può giustificarla; disonora le rivoluzioni di cui è una degenerazione, può essere l'onta e la rovina di una nazione. Gli eccessi dell'anarchia non sono fatali soltanto per se medesimi, per il sangue versato, per la vita economica arrestata o compromessa, per l'indebolimento dello Stato di fronte agli esterni nemici; ma anche per la traccia spesso indelebile che lasciano, per gli odii sociali inestinguibili cui dànno causa, per le reazioni violente e pericolose che vi tengono dietro. È questa la sola, la vera morte dello Stato, la fine sua, che però, come la fine degli organismi naturali, dà luogo ad altri organismi, a nuovi e diversi Stati, nei quali l'umanità sarà sempre suddivisa sino a che essa duri, o l'utopia della fraternità umana non sorrida ai remotissimi nepoti.

CAPO II.

La sovranità.

§ 1. — *La sovranità e la sua storia.*

La sovranità è il potere supremo, determinante di uno Stato, quello che sovrasta agli altri, dà norma a tutta la civile convivenza, risolve ogni contesa che la turbi, ogni conflitto che l'agiti [1]. I Romani riconoscevano una *suprema*

(1) Oltre alle opere già ricordate, si vedano:

MEYNERS D'ESTREY, *La souveraineté du peuple, étude historique et critique*, Paris 1889; ANTHONY CHARLES, *La souveraineté du peuple*, London 1880; E. LABOULAYE, *De la souveraineté*, nelle " Quest. constit. „, p. 409-421; SUDRE ALFRED, *Histoire de la souveraineté. L'antiquité*, Paris 1854; E. BOREL, *Étude sur la souveraineté dans l'État fédératif*, Berne 1886; LODER B., *La teoria della sovranità da U. Grozio ai nostri giorni, specie in Europa* (in olandese, su tema messo a concorso dalla Facoltà giur. dell'Univ. di Leyda), Leyda 1887. — VON KAMPE, *Geschichtliche Entwicklung der Lehre von der Volkssouv.*, Leipzig 1856; ANCILLON, *Ueber Souverainität*, Berlin

potestas o *supremitas*, donde il *superius*, *superanus* (1), *souverain*, *soberano*, *sovrano*. Come la parola è nata in Francia, la scienza francese ne ha sviluppata l'idea che G. Bodin elevò primo a concetto di diritto pubblico. La lingua tedesca non ha una espressione corrispondente; la parola *Obergewalt*, o, come dicevano nell'antica Svizzera, *höchste und grösste Gewalt* (2), implica l'autorità interna, non l'esterna indipendenza; *Staatshoheit* si riferisce piuttosto alla maestà, *Staatsgewalt* al potere (3), in ogni caso risolvono insieme la questione del fondamento giuridico della sovranità, riconoscendola allo Stato. La parola si intese, del resto, nel più vario senso. Nel medio evo si chiamava sovrana ogni autorità, che decideva in ultima istanza inappellabilmente; i tribunali supremi prendevano nome di Corti sovrane, e tutto lo Stato formicolava di funzioni e di istituti così denominati. Tale si chiama talvolta la Corte di Cassazione, che non ha illimitata autorità, nè può giudicare fuor della sua competenza, ma pronuncia inappellabilmente, e si dice in generale di una corporazione, che è sovrana quando non ha alcun potere sopra di essa nella cerchia delle sue attribuzioni.

Le definizioni della sovranità prendono generalmente le

1816; Murhard, *Der Souverain*, Frankfurt am M., 1839; Thilo, *Die Volkssouv.*, Breslau 1833; Pisanelli Codacci A., *Il dogma della sovranità popolare*, Pisa 1891; De Maistre, *De la souveraineté du peuple*, Paris 1870; De Flotte, *La souveraineté du peuple*, Paris 1881; Majorana, *Del principio sovrano nella costituzione degli Stati*, Roma 1886; Ellero P., *La sovranità popolare*, Bologna 1886.

De Laveleye E., *Le Gouvern. dans la dém.*, I, liv. I, chap. IV à VI; Bluntschli, *Lo Stato*, lib. VII, *la sovranità;* Bluntschli, voce *Souverenität*, nello " Staatswörterbuch ", IX, 555; E. De Girardin, voce *Souveraineté* nel " Dict. pol. " di M. Block; Orlando, *Dir. cost.*, lib. II, cap. I; G. C. Cornewall Lewis, *Political Terms*, p. 37-53, 179-183; Saint-Girons, *Manuel de droit constitutionnel*, chap. II; Miroguzzi, *Il limite delle attività avverse alla costituzione*, capo III, *Il concetto di sovranità*, Bologna 1891; Miceli, *Lo Stato e la Nazione*, Firenze 1890; Palma, *Diritto costituzionale*, vol. I, cap. IV; B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, A. *De la souveraineté;* Saredo, *Dir. cost.*, vol. I. lez. V.

Ritchie David, *On the conception of Sovereignty*, negli " Annals of Amer. Acad. ", Jan. 1891; J. A. Jameson, *National Sovereignty*, nella " Political Science quarterly ", New-York juni 1890; Guyho, *De la souveraineté* " Revue de légis. ", 1886-87, 5, 6; Carutti D., *Della sovranità* " Cim. ", I, 1852; Berti F., *La sovranità* " Riv. Pol. ", 1867, 2; Brunialti A., *La sovranità popolare*, " Rass. di sc.soc. e pol. ", 1886-87: Audisio G., *La sovr. pop. secondo l'enciclica del 29 giugno 1881*, " Rass. nazion. ", 1881, 6; *La sovranità del popolo*, " Civ. catt. ", serie III, 5, 1857; serie II, 3, 1883.

(1) Ducange, *Glossarium*, VI, 439.

(2) Blumer, *Rechtsgeschichte der schweizer. Democratie*, II, 140, 141.

(3) Bluntschli, op. cit., lib. VII, cap. I.

mosse dalla considerazione del suo fondamento giuridico, ed è perciò tra esse una varietà grande. G. Bodin vi ravvisa " il potere assoluto e perpetuo di una repubblica ", inspirandosi alle idee dominanti nell'epoca, ed ugualmente invocate da Luigi XIV e dalla Convenzione; ma noi vedremo a quali errori ed a quali rovine conduca siffatto modo d'intendere la sovranità, che per tanto tempo fu uno dei dogmi della Francia, invocato in ogni rivoluzione. B. Constant, E. Laboulaye e gli altri scrittori liberali considerarono la sovranità come un potere supremo, ma limitato; A. Saint Girons la definì " il diritto d'ogni popolo d'essere, dopo Dio, unico arbitro dei proprii destini. C. F. Di Gerber cercò di precisare i termini scientifici della nozione della sovranità, col definirla " la podestà del volere d'un morale organismo concepito come persona "; ma se essa risponde al momento dell'affermazione della personalità dello Stato, la determinazione di questo momento non ci dà ancora la completa nozione della sovranità. Tra i nostri scrittori prevale la semplice idea di considerarla come il supremo potere dello Stato, la fonte di tutti i poteri pubblici, un diritto supremo, in cui tutti gli altri diritti particolari trovano la loro sintesi e la loro comune ragione, quando pure, adottando la dottrina germanica della sovranità dello Stato, non intendano la sovranità come l'affermarsi giuridico di esso[1].

Noi vediamo frattanto nella storia e nella società i più varii sovrani, re, sommi sacerdoti, imperatori, senati, parlamenti, adunanze di popolo, ottimati, despoti, tiranni, consoli, tsar, governatori, sultani, muati, dittatori, signori. Donde derivano cotesta potestà suprema coloro che imperano sulle genti? Quale è il titolo giuridico, in virtù del quale essi sovrastano agli altri uomini o quale la causa positiva e reale per cui sono messi in grado di farlo? " La questione del principio sovrano, ben scrive Angelo Majorana, tocca talmente l'origine, l'organismo, le funzioni persino, degli Stati, che tutte le scienze sociali vi sono interessate... Il diritto costituzionale, studiando di proposito l'ordinamento dei poteri pubblici, deve dapprima intendere alla ricerca del principio su cui l'essenza e l'esistenza riposa "[2]. Da che l'uomo ha riflesso il suo pensiero nelle cose dello Stato, tutti i grandi pensatori cercarono cotesto principio sovrano, e chi lo trovò in Dio, chi nella ragione, o nella

(1) Orlando, op. cit., 45; Minguzzi, p. 69.
(2) Op. cit., pag. 8.

forza, o nell'utilità, chi nel popolo, o nella nazione, o nello Stato, sì che abbiamo trattati, dispute e ricerche infinite, le quali attingono ciascuna tanta maggior parte di verità, quanto più si avvicinano ai tempi nei quali hanno potuto prevalere.

Nelle età primitive e per lungo tempo dominò tra gli uomini il principio religioso, perchè tutto spingeva ad attribuire al potere degli uomini cause soprannaturali. " Accettavano, come scrive Strabone[1], gli oracoli dei Numi e li veneravano. Chi correva ad interrogare gli oracoli di Dodona, chi di Delfo; Minosse regnò a Creta nove anni ascoltando la voce di Giove e comunicandola agli uomini. Così presso gli Indi, i Gimnosofisti, presso i Persiani i Magi. " In tutte le tradizioni dei paesi antichi vediamo assegnate divine origini ed attribuite virtù sovrumane ai principi. In Persia l'autorità del sovrano si giustifica non solo perchè egli rappresenta Dio, ma perchè, come padre, deve fare il bene dei sudditi, e si apre così la via al monoteismo ebraico, dove il popolo ha maggiore fiducia nell'unico Iddio, e questo dimostra più efficace potenza a beneficio del popolo. Il principio sovrano religioso era comune a tutte le grandi monarchie dell'Asia, quindi la sovranità era assoluta, salve le limitazioni imposte dalla religione e dalle tradizioni.

Nella Grecia e più a Roma, all'universo principio religioso si va sostituendo il principio politico, e si affermano le prime teorie sulla sovranità. Nelle quali noi potremmo riconoscere pressochè tutte quelle che tennero poi il campo, perchè i pitagorici affermano la sovranità della ragione, i sofisti quella del popolo, mentre Platone riconosce unico sovrano lo Stato, e Aristotele tempera questa sovranità con quella della ragione e della giustizia. Intanto gli epicurei affermano la dottrina dell'utile e su di essa fondano la sovranità, che gli stoici attribuiscono ancora alla ragione. Così si prepara il pensiero politico di Roma, il quale non si estrinseca, non si perde nelle teorie, ma si afferma coi fatti, per mantenere la sovranità del popolo anche quando ne farà cessione piena ed incondizionata al principe.

Nel Vangelo riappare il principio divino, e trovano buoni argomenti i principi perchè ai sudditi impone di obbedire, ed i sudditi perchè ai principi comanda di governar bene. Nel

(1) L. XVI, p. 524. *Odissea*, XIX, 129.

fatto la Chiesa, che rimane in breve volger di secoli l'unico potere saldo ed autorevole nella mondiale catastrofe, afferma la sua sovranità universale, e mentre lo Stato si arroga gli attributi di essa, fondandosi sul diritto divino, la Chiesa usurpa la podestà umana sullo Stato. Così nel papato si trovano i germi della sovranità popolare, in nome della quale Alessandro III aiuta i Comuni italiani, mentre l'imperatore reclama il potere assoluto, fondandosi sui diritti storici e sull'investitura divina. Per San Tommaso, il principio sovrano è ancora divino, ma si estrinseca in forma umana, perchè egli afferma la convenienza di temperare l'arbitrio dei principi, e riconosce al popolo la podestà di far leggi e in certi casi persino di rovesciare il Governo, tanto che Nicola Spedalieri può mostrare che la sua teoria sulla sovranità popolare non è in opposizione alla fede [1]. Marsilio da Padova, incurante della teocrazia, riconosce nel popolo non solamente la sorgente della podestà legislativa, ma il diritto al più efficace sindacato sul Governo, precorrendo i tempi, e ponendo arbitro un nuovo elemento nel gran conflitto tra la Chiesa e lo Stato. Ma pei cattolici la sovranità popolare, come per i dissidenti con la Riforma l'assoluto potere dei principi, sono mezzi di dominio, per lo che le teoriche di questi tempi sulla sovranità hanno assai mediocre valore speculativo.

Gli scrittori politici italiani, con Nicolò Machiavelli, Francesco Guicciardini, Donato Giannotti, Francesco Botero, Paolo Sarpi, non aggiungono alcuna nuova teorica sulla sovranità, ma affermando il nuovo metodo positivo, spezzano l'incanto delle sofisticherie medioevali, e reputano preferibile quel Governo a popolo, che, sorto dalla politica convenienza, si integrerà colla giuridica necessità. Poi i tempi incalzano, la speculazione progredisce, i problemi che erano monopolio di pochi diventano di ragione universale, e colla copia cresce la varietà e la contrarietà delle dottrine. Per Giovanni Bodin, già lo notai, la sovranità fondasi sulla giustizia e sulla ragione ed è la potenza assoluta e perpetua della Repubblica; mentre altri, con Filmer e Hobbes, difendono l'assolutismo dello Stato o del principe, e con Giovanni Locke preparano gli elementi della pretesa teoria della sovranità popolare, quando pur non ammettano con Ugo Grozio, che vi sono popoli soggetti al dispo-

(1) *Dei diritti dell'uomo,* lib. I. cap. XXVII, app.

tismo dei principi, mentre ad altri è dato proclamarsi sovrani. Di fronte all'affermarsi di questo nuovo elemento popolare, lo Stato sente il bisogno di afforzarsi, ed invoca l'aiuto della Chiesa e il diritto divino, che trova allora i suoi più audaci ed assoluti campioni, per cui si esagera, provocando il movimento rivoluzionario. Questa afferma una incomposta sovranità popolare, esagerata a sua volta, per esser racchiusa tra precisi confini e conciliarsi con la sovranità della ragione, estrinsecata nelle migliori istituzioni suggerite dall'esperienza ed in quella dello Stato, ognor più necessaria a contenere e comprimere le numerose e cozzanti mollecole sociali. Così le teorie che avevano tenuto il campo della speculazione e giustificato tutte le glorie e tutte le iniquità della storia, si vengono a fondere nel crogiuolo della sovranità nazionale, rafforzando mirabilmente, con lega sapiente, il nobile metallo su cui si affermerà lo Stato moderno.

§ 2. — *Fondamento giuridico della sovranità.*

Le più importanti dottrine messe innanzi a giustificare la sovranità, i varii fondamenti sui quali il principio sovrano si eresse, possono essere ridotti ai seguenti: la dottrina del diritto divino, quella della ragione, quella dell'utilità, e le dottrine della sovranità popolare, della sovranità dello Stato e della sovranità della nazione.

1. *La sovranità di diritto divino.* Noi già sappiamo come i primi Stati fossero determinati dalla religione, ed abbiamo trovato questa affermazione del principio religioso all'origine delle società. Ma la teoria del diritto divino, che altri chiamò del legittimismo, è moderna, essendosi affermata come antitesi alla sovranità popolare e tra infinite contraddizioni degli stessi teologi cattolici. I quali considerano lo Stato sotto il duplice aspetto della sua origine divina e della sua necessità naturale. Il potere viene dato ai sovrani da Dio a modo di facoltà conseguente da natura, ma intervengono la volontà ed il consenso degli uomini che compongono la civile comunanza. Pensano quasi tutti, come Taparelli d'Azeglio, che " dono di Dio è la sovranità, sì perchè alla divina autorità si appoggia l'autorità sociale in astratto, sì perchè dalla divina provvidenza deriva quella superiorità di fatto, per cui l'autorità si

concentra in una persona determinata „[1]. La quale dottrina viene anche più precisamente formulata da Leone XIII, nella sua enciclica del 1° novembre 1885 [2], dove combatte la sovranità del popolo, ma giustifica le varie forme di Governo con una larghezza di vedute, che dovrebbe imporre un sacro silenzio agli ultimi difensori intransigenti della divina origine della sovranità.

I legittimisti, i difensori del " diritto divino „ trovano, del resto, argomenti piuttosto nel campo protestante e tra i cattolici più cortigiani, che nei grandi campioni della teologia romana. Goffredo da Viterbo ha scritto per Enrico V la più esagerata difesa del diritto divino siasi immaginata mai [3]; Martin Lutero, Filippo Melantone, Giovanni Calvino si accordavano nel riconoscere e nell'esagerare la divina origine della sovranità, perchè avevano bisogno dei principi per dominare i popoli mossi loro contro dalla Chiesa di Roma. Del resto, come i teologi cattolici, anche i protestanti si fecero a difendere i diritti popolari, quando venne meno o tornò vano l'aiuto dei principi, scrutando il fondamento della sovranità con la medesima indipendenza adoperata ad indagare quello della fede. Il padre Senault, Pietro De Marca, Thomassin, Giacomo Bossuet formulano invece la teorica del diritto divino con dialettica insuperabile e con inesorabile severità. Ogni potere è per essi legittimo sino a che Iddio ne consente l'esercizio ed i popoli non possono ribellarsi mai. L'autorità del Re è sacra, paterna, ragionevole, assoluta; la santa crismate dell'Eterno è sulla sua fronte. Dio è tutto nel mondo, il principe è tutto nello

---

(1) *Diritto naturale*, p. II, cap. VIII e cfr. Ferret, *Le droit divin et la théologie*, Paris 1874; *Le pouvoir civil devant l'enseignement catholique*, Paris 1888; Burri A., *Le teorie politiche di San Tommaso ed il moderno diritto pubblico*, Roma 1884.

(2) " L'uomo è nato per vivere in società, imperocchè, non potendo nell'isolamento procurarsi quello che è necessario ed utile alla vita, nè acquistare la perfezione di spirito e di cuore, la Provvidenza lo ha fatto per unirsi ai suoi simili, in una società domestica e civile, sola capace di fornire quello che occorre alla perfezione dell'esistenza. Ma come nessuna società potrebbe esistere senza un capo che a ciascheduno imprima un medesimo impulso efficace verso uno scopo comune, ne deriva, che la stessa autorità è necessaria agli uomini costituiti in società, per reggerli, autorità, che al pari della società, deriva dalla natura ed ha Iddio per autore. Ne risulta che il potere pubblico non può derivare che da Dio. Dio solo, infatti, è il supremo e sovrano signore d'ogni cosa; tutti debbono necessariamente essere a lui sottomessi e obbedire, di tal guisa, che chiunque ha il diritto di comandare lo tiene da Dio, capo supremo di tutti. *Omnis potestas a Deo* „.

(3) Baronio, *Annali eccles.*, anno 1111, cap. XXV.

Stato. Così coloro che affermano la divina origine dello Stato, reputano che da Dio derivi la sovranità e nel nome di esso si eserciti [1].

La dottrina del diritto divino si confuta assai facilmente dopo gli ultimi autorevoli temperamenti, accolti dai suoi stessi fautori. Essa deriva dai due fondamentali principii della teologia, la predestinazione e la grazia, per cui nulla avviene nel mondo senza il volere di Dio, e l'anima si eleva a lui, considerando la vita terrena come preparazione all'eterna. Per la quale non basta obbedire alle leggi divine, ma è necessario rispettare le umane, che con quelle hanno un nesso intimo e necessario. Per quanto sia rispettabile questa dottrina, per quanto siano grande il suo valore morale e positivo, e largo il suo fondamento nella storia, sì che può accogliersi come elemento della dottrina della sovranità nello Stato moderno, noi non possiamo tenerla come fondamento di essa, per l'origine sua, per la sua insufficienza, per i criterii dai quali emana e le conseguenze a cui adduce.

Il fondamento divino della sovranità suppone l'esistenza del soprannaturale, sì che qualsiasi ragionamento è superfluo per coloro che ricercano nelle forze della natura e nelle leggi della storia l'origine di tutte le cose. Ad ogni modo, se anche si voglia ammettere, che l'autorità, nel suo principio, viene da Dio, ciò non significa che egli abbia elevato alcuni uomini al di sopra degli altri e di tutta la natura umana per farne quasi altrettanti luogotenenti, ed è per lo meno segno di stolto orgoglio il vanto dei monarchi che si reputano tali. La teoria del legittimismo, come dimostrarono teologi non traviati dallo splendore delle terrene podestà di cui invocavano l'aiuto, è in contraddizione aperta colla dottrina del Vangelo, dove si raccomanda la sommissione al sovrano senza scrutare il fondamento giuridico del suo potere. Se la sovranità viene da Dio, ne deriva che Dio solo può mutare le sue manifestazioni, che tutto è lecito ai principi nel di lui nome ed i popoli devono tutto subire. Gli Stati e le costituzioni sarebbero immutabili, ed infatti la dottrina del legittimismo, che non rifugge da qualsiasi violenza, si ribella anche ai fatti compiuti quando sono

(1) Sénault, *Le monarque*, Paris 1662, p. 311; P. De Marca, *De concordia sacerdotii et imperii*, lib. II, Cap. II, § 1; Thomassin, *Méthode d'étudier et d'enseigner les histoires profanes*, lib. IV, ch. I, n. 5; Bossuet, *Politique tirée des propres paroles de la Sainte Écriture*, Paris 1704; *Cinquième avertissement aux Protestants*, 1702 ecc.

ad essa contrarii. Per la grazia di Dio tutto è lecito ai principi, mentre alla volontà del popolo sono vietate le più sante e legittime affermazioni. Ma è poco men che vana impresa inoltrarsi in questi labirinti della teologia coi pochi illusi o cortigiani fautori del potere assoluto che ancora vi si aggirano volentieri. Trattando di diritto umano, noi dobbiamo tener conto dell'uomo, delle sue naturali condizioni, dell'ambiente che lo circonda. Tutto quanto eccede i limiti della vita, tutto quello che la storia non conferma e di cui non abbiamo sicuro fondamento nei fatti, esce dall'ambito dei nostri studi.

La teorica del diritto divino si volle da alcuni conciliare con quella della sovranità popolare, e noi sappiamo che a tale impresa si dedicarono nel medio evo teologi illustri. Vi si riprovò Cesare Balbo, il quale affermò, che la causa della sovranità risiede in Dio, come supremo signore di ogni cosa creata, mentre lo scopo è il popolo, del quale il Governo deve proseguire il bene generale [1]. Ma è sempre dottrina insufficiente, se i buoni intendimenti non bastano a supplire il senso pratico e le altre deplorate lacune.

2. *La dottrina dell'utilità.* — Riesce del pari insufficiente a legittimare il fondamento del potere sovrano, per quanto sia piena di seduzioni, la dottrina dell'utile, specie nel modo geniale come la formulò G. Bentham. Anche U. Groot aveva considerato lo Stato siccome " una perfetta adunanza d'uomini liberi, riuniti per la comune utilità ", ed altri con lui aveva ripetuto, quello che poi il gran filosofo inglese con tanta precisione affermò, la sovranità doversi esercitare pel maggior bene del maggior numero. Anche Aristotele aveva scritto, che la sovranità si deve esercitare per la felicità ed il benessere dei cittadini, ed il concetto svolto da Epicuro, profondamente radicato negli istinti dell'uomo, aveva trovata la sua affermazione in molti istituti sociali. La sovranità, intesa a questo modo, aveva già condotto ad opposti risultati, imperocchè T. Hobbes ne traeva argomenti a consacrare il dispotismo [2], mentre Giovanni Locke e Benedetto Spinoza, nel nome dell'utile generale, difesero il Governo democratico, perchè " maggior potenza politica di quella di un despota è la volontà generale e spontanea d'una intera nazione " [3]. Conoscere il vero interesse del mag-

(1) *Della monarchia rappresentativa,* lib. II, cap. II, §§ 2, 3.

(2) *Elementa philosophiae, De Cive,* Losanna 1780, II.

(3) Locke J., *Del governo civile;* Spinoza, *Tractactus theologicus-politicus,* cap. XVI, dove tratta dei fondamenti della repubblica.

gior numero è per Geremia Bentham il canone fondamentale della scienza di governo, ed è conoscenza procurata da una lunga serie di osservazioni e di esperienze. L'individuo deve serbar fede alle convenzioni da lui stipulate, e la legge assicurare l'adempimento di esse, perchè ciò consiglia l'utile dell'individuo ed impone l'interesse della civile comunanza [1]. Questa idea dell'utile rimane la tesi prediletta al genio britannico, e Giovanni Austin identifica coi principii derivanti da essa la legge di Dio e la legge di natura [2], come Enrico Holland la applica alla giurisprudenza positiva [3], mentre Giovanni Stuart-Mill, Alessandro Bain, E. Spencer dànno alla sovranità il medesimo fondamento, nel nome dell' utile, del principio delle condizioni di esistenza e dell'evoluzione del senso sociale [4].

La scuola utilitaria non riesce però a spiegare in qual modo i suggerimenti dell'utile si cangino in leggi obbligatorie. Per quanto si considerino suggerite dall' esperienza, condotta a riconoscere siccome inspirate ad uno scopo ed intento morale le norme e le prescrizioni introdotte a vantaggio del maggior numero, o vi si ravvisi il risultato delle stesse obbligazioni esteriori da cui trovasi vincolato l'uomo nell'esistenza sociale, o l'effetto necessario della natura stessa delle cose, deducibile dalle leggi generali della vita e dalle condizioni di esistenza, non si comprende in qual modo e di dove i precetti della scuola utilitaria possano trarre forza obbligatoria, e quindi non si può riuscire ad una percezione completa ed efficace del fondamento della sovranità. La dottrina utilitaria è giusta in quanto insegna, che la sovranità deve esercitarsi pel maggior bene del maggior numero, ma non basta a spiegarne l'origine ed a legittimarne l'esercizio. La sovranità è la suprema necessità dell'organismo sociale, come di qualsiasi altro, non essendovi organizzazione senza reciproca subordinazione, è l'*animus rei publicae*, come chiamolla Giambattista Vico [5]. Ma la constatazione della necessità di un principio o la determinazione del fine suo non bastano a chiarirne il fondamento giuridico.

3. *La sovranità della ragione.* — Gli appunti mossi alla

---

(1) Bentham, Opere, ed. franc. di Bruxelles 1840; *Principes de droit civil,* II par., ch. II, vol. I, p. 87.

(2) *Province of Jurisprudence determined.*

(3) *The elements of Jurisprudence,* Oxford 1882.

(4) Stuart Mill, *Utilitarismo;* Bain, *Emotion and Will; Mind and Body* ecc.; Spencer, *The data of Ethics,* London 1879.

(5) *De Uno univers. jure* ecc., cap. VII, e cfr. Cicerone. *De Repub.,* III, 25.

dottrina dell'utile colpiscono anche la dottrina del giusto, nel nome della qùale si è proclamata la sovranità della ragione, che brillò di viva luce nel pensiero e negli scritti di illustri pubblicisti, come reazione contro le esagerazioni pericolose e fatali della dottrina della sovranità popolare. Ma la dottrina già fossilizzata nei penetrali delle scuole pitagoriche, non ebbe fortuna, e se ne riconosce ormai l'insufficienza. Secondo Pitagora la giustizia si doveva considerare come il principio fondamentale che regge le umane società, condizione assoluta per conseguire l'unità, nella quale tutti possono disporsi in armonia secondo i dettami della virtù. La dottrina ebbe il maggiore sviluppo in Platone, che ravvisa la ragione sovrana del mondo, assoluta ed eterna, non mutabile per mutar di Governi, incarnata nello Stato, al quale i cittadini devono soggiacere per raggiungere il loro fine. La sovranità della ragione si traduce nel Governo dei saggi, origine di tutte le utopie, di tutte le esagerazioni fantastiche, innocenti o fatali alla vita dei popoli, che continuarono il pensiero e le dottrine platoniche. Quando, forse per il primo nella scienza politica, Giovanni Bodin ci dà una trattazione autonoma e dottrinaria della sovranità, egli pone appunto a fondamento di essa la giustizia e la ragione [1].

Il più eloquente campione di cotesta dottrina, Francesco Guizot, così la espone: " La prima norma sociale è la giustizia, è la ragione, di cui ciascun uomo porta in sè medesimo il germe... L'abbandono della forza e la soggezione a cotesta norma, ecco il principio fondamentale dei Governi, senza del quale non si può dire che esistano... La sovranità giuridica non appartiene nè ad uno, nè a pochi, nè al popolo, perchè la conseguenza piena e continua, l'applicazione fissa ed imperturbabile della giustizia e della ragione non appartengono alla nostra imperfetta natura... Nessuno conosce pienamente e vuole perseverantemente la ragione, la verità, la giustizia, che sole conferiscono la sovranità di diritto, e devono essere la regola della sovranità di fatto. Ogni potere è un fatto, che per diventare diritto deve agire secondo la ragione, la giustizia, la verità, le sole sorgenti del diritto... Tutti i congegni della macchina politica devono dunque tendere da un lato ad estrarre dalla società ciò che è in essa di ragione, di giustizia, di verità, per applicarle al suo Governo, dall'altro

(1) BODIN J., *De Republica*, Paris 1576; BAUDRILLART, *Jean Bodin et son temps*, Paris 1853; MAJORANA, op. cit., p. 57.

a provocare il progresso della ragione, della verità, della giustizia nella società, ed a farle continuamente passare nel Governo (1) „. Così la dottrina intraveduta dai pitagorici, sviluppata in Platone, formulata condizionatamente dagli stoici, conciliata dall'Aquinate col diritto divino, scientificamente determinata da Bodin, non esclusa da Montesquieu, diventa il Vangelo della scuola dottrinaria francese, e trova illustri commentatori e poderosi campioni in Beniamino Constant, Alberto De Broglie, Royer-Collard, Esquiron De Parieu, Pellegrino Rossi, G. Prins, ed in Italia, per tacere dei minori, in Ludovico Casanova e Terenzio Mamiani (2).

Ci troviamo ancora in presenza di una dottrina filosofica, non di una dottrina politica, imperocchè quand'anche si ammetta che la sovranità appartiene alla giustizia ed alla ragione, non si è detto chi debba poi effettivamente esercitarla nella Società e nello Stato. Il concetto dei più capaci, dei migliori, è oltremodo vago, nebuloso, incompleto, imperocchè lascia anzitutto insoluto il problema dell' autorità cui spetti determinare i criteri, e l'esistenza di tale capacità, e ci conduce dentro ad un labirinto senza uscita. " Se l'uomo è virtualmente ragionevole, avvertì Giuseppe Saredo, non lo è sempre in atto. Si può dire che i tre quarti del genere umano agiscono più istintivamente, sotto l'impulso del sentimento, che liberamente, secondo i dettami della ragione. In che maniera si può dir loro, voi non dovete aver altro governo che quello della ragione? Inoltre la ragione, come il sentimento e come la libertà, sono per noi mezzi ad un fine, facoltà attive in vista di uno scopo, e questo scopo non possono contenerlo in sè stesse. Affermando pertanto che la sovranità appartiene alla ragione le si attribuisce una prerogativa che realmente non possiede. Che la ragione sola comprenda la legge ideale della sovranità è verissimo, ma che essa sia in qualche modo una cosa identica con la sovranità, non mi par cosa ammissibile „ (3).

(1) *Du gouvern. représent.*, leç. VI, p. 91, 92, 95.

(2) Constant, *Principes de politique*, Paris 1815; De Broglie, *Vues sur le gouvern. de la France*, Paris 1826; Royer-Collard, *Discours et pamphlets*, Paris 1841; Esquirou de Parieu, *Questions const.*, Paris 1849; Rossi P., *Cours de droit constit.;* Prins, *La démocratie et le gouv. parl.*, Bruxelles 1885; Casanova, *Dir. cost.*, 2 vol., Firenze 1875; Mamiani, *Di un nuovo diritto pubblico europeo*, Torino 1863.

(3) *Diritto costit.*, vol. II, lez. XVII. I. — Taine, con l'usato brio, così si esprime: " Quello che nell'uomo noi chiamiamo ragione non è un dono innato, primitivo e permanente, ma un acquisto tardo ed un fragile composto. Bastano le minime

Senonchè G. Saredo intende poi, come T. Mamiani, che solo i migliori per scienza e per virtù abbiano diritto di esercitare entro certi confini la sovranità, riuscendo in cotal modo a giustificare la dottrina della sovranità nazionale, non essendo possibile arrestarci ad una astrazione. La sovranità e lo Stato sono fatti positivi, onde è necessario avere una ragione concreta e determinata, senza la quale gli stessi fautori della sovranità della ragione non riescono a svolgere completamente la loro teoria. Laonde si è cercato di affermare un concetto più organico e positivo, sostituendo alla sovranità della ragione la dottrina della sovranità dello Stato, la quale, specie per opera degli scrittori tedeschi, ha preso un posto cospicuo nella scienza politica. Esso pure, al pari delle dottrine sino ad ora esposte, ha potuto avere qualche credito come reazione contro l' esagerazione della sovranità popolare e trovò in ogni paese illustri campioni.

4. *La sovranità dello Stato.* — La dottrina della sovranità dello Stato non è uscita solo dalla considerazione, che un organismo così fatto deve essere superiore a tutti gli altri in esso contenuti. Affermata dapprima in seguito alla preoccupazione di dare alle istituzioni politiche un fondamento giuridico, venne alimentata dai timori e dalle ostilità suscitate dagli eccessi della democrazia e dal desiderio di conciliare

nozioni fisiologiche per sapere che è uno stato d'equilibrio instabile, il quale dipende dalla condizione non meno instabile del cervello, dei nervi, del sangue, dello stomaco..... La più semplice operazione mentale è il risultato di un meccanismo complicato, l'opera comune finale di milioni di ruote, che, simili a quelle d'un orologio, girano e funzionano alla cieca, trascinate ciascuna dalla propria forza, tenute a segno da una serie di compensi e di contrappesi..... Che se la ragione zoppica nell'uomo, essa è rara nell'umanità. Le idee generali ed un ragionamento seguìto, sono cose poco comuni. Per acquistare l' intelligenza delle astrazioni e l'abitudine delle deduzioni logiche, occorrono una preparazione speciale, un lungo esercizio, una pratica antica, ed inoltre, se trattasi di politica, il sangue freddo che consente all'uomo di fare per un momento astrazione dal suo *io*, per considerare i proprii interessi, come uno spettatore disinteressato..... Non solo la ragione non è naturale all' uomo, nè universale nell' umanità, ma nella condotta dell' uomo e dell' umanità essa ha un' influenza ben piccola, ed è assai lontana, salvo in alcuni lucidi intelletti, dall' avere il primo posto. È un comodo subalterno, un avvocato domestico, sempre subordinato, che i proprietari adoperano a difendere i loro interessi, ed al quale cedono talvolta il posto in pubblico, ma solo per buona creanza. Hanno un bel proclamarla legittima sovrana; i padroni di casa son essi..., il temperamento fisico, i bisogni corporali, l'istinto animale, il pregiudizio ereditario, l'immaginazione, la passione dominante, l'interesse individuale, di famiglia, di casta, di partito „.

la dottrina della sovranità della ragione collo Stato nazionale. Troviamo accennata questa dottrina in Emanuele Kant, sebbene ancora confusa, per l'eccessiva prevalenza di considerazioni metafisiche. Infatti egli incominciò coll'ammettere il contratto sociale e l'esistenza di una volontà collettiva, per effetto della quale il popolo costituisce lo Stato, ed i singoli individui rinunciano alla loro selvaggia libertà primitiva onde acquistare la vera, la sola utile ad essi, colla guarentigia dello Stato. Però il contratto sociale, l' espressione della volontà collettiva, sono per E. Kant una pura idea metafisica. Quindi lo Stato è un *imperativo* della ragione, dotato per i suoi massimi fini della sovranità, nell' esercizio della quale, salvi i limiti morali, non può essere giuridicamente determinato che dal suo proprio potere. Lo Stato è il sovrano signore di ogni cosa, del territorio come degli abitanti; e quando le astrazioni del filosofo cozzano contro la realtà e la politica positiva, egli batte in ritirata, si contraddice, tace, reputando anche il silenzio dovere di suddito [1].

Questa dottrina negativa, assolutamente insufficiente agli intenti scientifici, è stata difesa tra molte contraddizioni da Giovanni Fichte, ma trovò più precisa affermazione in Giorgio Guglielmo Hegel, le cui idee sulla sovranità dello Stato sono concisamente riassunte da uno dei più fidi discepoli di lui, Raffaele Mariano [2]. " Lo Stato è principio determinante della socievolezza. Come tale esso è innanzi tutto il campo proprio del diritto. Solo nella vita socievole il diritto può trovare la sua attuazione e la sua realtà... Lo Stato, al pari del diritto, non è determinazione accidentale, estrinseca od accessoria all'uomo e alla vita socievole... è il prodotto più genuino e spontaneo dell'intima libertà dello spirito... Lo Stato non è mezzo, è scopo a sè stesso, e la sua realtà consiste in ciò, che attraverso gli scopi particolari deve essere attuato il concetto della totalità... Lo Stato sa ciò che vuole e ciò che deve volere; è un organismo etico per eccellenza, che Hegel ha con ragione chiamato il Dio terreno e reale, il processo divino nel mondo ". La sovranità risiede dunque nello Stato, nell'organismo in cui l'uomo diventa veramente razionale e libero. Chi attribuisce la sovranità al popolo, la dà alla parte sul

(1) *Principii metafisici della dottrina del diritto*, §§ XLVII, XLIX.

(2) *Philosophie des Rechtes* ecc., Berlin 1854; Mariano R., *L'individuo e lo Stato*, Milano 1876, p. 102 e seg.

tutto, mentre, riconoscendola allo Stato, viene nel medesimo tempo attribuita al tutto ed alle parti, che in esso e per esso vivono. Anche G. G. Hegel ammette tuttavia, che la generalità astratta diventi obiettiva nello Stato colla partecipazione del popolo, porgendo così argomento insieme ai difensori dell'assolutismo ed alla scuola democratica, come il Vangelo. Nondimeno la dottrina hegheliana è giustamente tenuta in conto di una dimostrazione razionale della sovranità dello Stato (1).

Non ragionavano diversamente gli antichi filosofi della Grecia, e più di una pagina di Platone potrebbe essere messa a riscontro di quelle con cui i moderni filosofi politici difendono la dottrina della sovranità dello Stato. " La sovranità, scrive Federico Adolfo Trendelenburg, è la volontà dello Stato non quella del popolo... I cittadini devono essere soggetti allo Stato, il quale solo è giudice di tutto quello che conviene al progresso ed allo sviluppo della civiltà e come tale determina i confini della libertà e dei diritti dei singoli (2). Questa dottrina è connessa a quella che considera lo Stato come un organismo, il quale agisce e si muove esclusivamente secondo il diritto. Ma la dottrina, di cui troviamo illustri precursori in Italia, ricade nell'antica confusione tra il diritto pubblico ed il diritto privato, e disconosce la differenza sostanziale per cui l'elemento giuridico che domina in questo, nel diritto pubblico deve temperarsi coll' elemento politico, associandosi in feconda armonia. La dottrina della sovranità dello Stato, connessa a quella del *Rechtsstaat* ha avuto una lunga evoluzione in Germania, e lo scritto di Federico Bähr può considerarsi come uno degli anelli più importanti di questa catena, che mette capo all'opera magistrale di Rodolfo Gneist (3). Questi illustri scrittori mirano a togliere tutto ciò, che di arbitrario, di illimitato, di antigiuridico può esservi nell' impero della sovranità popolare. Quindi negano al popolo la sovranità, e la riconoscono non al principe, come nello Stato patrimoniale, ma allo Stato, supremo organismo i cui fini sono confusi con quelli della Società. Anche G. Bluntschli ravvisa nello Stato la personificazione della nazione (4), per modo che la

---

(1) Levi, *Dottrina dello Stato di Hegel*, Trieste 1881; Majorana, 79-81; Mariano, Op. cit.

(2) *Il diritto universale fondato sull'etica*, Napoli 1873.

(3) " Bibliot. di scienze politiche " vol. III, pag. 223-425 e IV, 1334.

(4) Op. cit., lib. VII, cap. I, II.

potenza di questa, *Volksmacht,* si trasfonde in quella e ne costituisce il sommo impero, la sovranità. Perciò egli la chiama non solo *Staatshoheit,* potenza e maestà dello Stato, ma *Staatsgewalt,* cioè effettivo potere, salvo ad accostarsi poi alla teoria prevalente, riconoscendo che lo Stato è la nazione organicamente costituita.

La dottrina della sovranità dello Stato è un grande progresso rispetto alle teorie formaliste del medioevo ed alle esagerazioni della democrazia, ma confonde ancora il fatto con le ragioni sue, e risponde, additando come e da chi la sovranità si esercita, all'inchiesta intorno al suo fondamento. Non si nega, che lo Stato abbia la suprema podestà, e nell'esercizio di questa debba essere assolutamente autonomo; ma come non è istituzione nata per effetto di incantesimo, il riconoscere in essa il fondamento giuridico della sovranità è una petizione di principio. La dottrina della sovranità dello Stato è adunque incompleta ed insufficiente come quella della sovranità della ragione: essa dimentica che lo Stato non è un ente a sè stante, ma vive della vita dei cittadini e deve esprimere il suo volere in forma materiale. Altro è riconoscere la sua essenza organica, altro è concepirla come un'astrazione e parlare dello Stato come di un fatto a sè, del diritto come di un prodotto ideale. L'errore deriva dall'eccessiva assimilazione tra l'organismo sociale e l'organismo individuale, della quale abbiamo segnalato l'errore.

La dottrina della sovranità dello Stato presenta un altro inconveniente, che non sfugge a taluni suoi sostenitori, i quali riconoscono, che il concetto di sovranità viene a perdere la sua autonomia " ritenendo che esso non si possa estrarre dal concetto di Stato, senza che quest' ultimo resti puramente formale, quasi vuota larva, che logicamente non avrebbe esistenza effettiva ". In tal modo, nel sistema del diritto, la sovranità resterebbe solo pel diritto internazionale (1). Se nello Stato non prevale la persona del principe nè la persona del popolo, organi necessari sono i suoi scopi di diritto e di civiltà. Quindi ogni atto dello Stato è l'espressione giuridica della sua volontà, ogniqualvolta segua per mezzo degli organi competenti. L'esercizio dell'autorità non è un concetto autonomo, che sussista per ragione propria, ma è contenuto nell'idea dello Stato. Di guisa che il concetto di sovranità è messo

(1) Minguzzi, op. cit., p. 93.

artificialmente accanto all' idea di Stato, senza alcuna necessità logica [1]. Alle quali idee si accosta anche V. E. Orlando, considerando la sovranità rispetto allo Stato alla medesima stregua della capacità giuridica rispetto alla persona, per guisa che l' esistenza dello Stato è confusa colla sua affermazione come persona giuridica e quindi la sovranità è connessa all'idea dello Stato. " Nel modo stesso che la capacità giuridica dell'individuo comprende tutti i diritti di esso, così la sovranità, affermazione della capacità giuridica dello Stato, comprende tutti i diritti pubblici; con espressione sintetica, è essa stessa il diritto dello Stato " [2].

5. *La sovranità popolare.* — La dottrina della sovranità popolare è intimamente connessa a quella che pone come fondamento dello Stato il contratto. Imperocchè è evidente, che se lo Stato esiste per volontà di coloro che lo formano, a questi soltanto appartiene la sovranità. La dottrina della sovranità popolare è un prodotto dello spirito moderno, ma ne troviamo traccie nell'antichità. Gorgia, Protagora, Archelao, Trasimaco ed altri sofisti, contraddicendo al presupposto pitagorico, riconoscevano per giusto solo ciò che dispone la legge positiva e ravvisavano nell'uomo la misura di tutte le cose, deducendone a rigor di logica che il popolo, purchè ne abbia la potenza, crea a suo talento lo Stato, e ne forma o modifica la costituzione.

Ma queste, come altre idee degli antichi, risultavano esclusivamente dal fatto, mentre Marsilio da Padova nettamente afferma la natura giuridica della sovranità popolare. I principi ripetono il sommo potere dal popolo, e questo, conferendolo ad essi, non se ne spoglia, ma conserva il diritto. Lo Stato per lui non è più il tutto per eccellenza, in cui i cittadini, come parti, si devono assorbire; le parti, sono anzi, a suo avviso, i fattori del tutto; i cittadini formano e conservano lo Stato a loro grado. Il bene dello Stato è il bene stesso dei suoi membri, il loro miglioramento morale, economico e fisico, perchè in vista di questo scopo soltanto la società trovasi costituita. Quindi spetta all'università dei cittadini far promulgare le leggi: *legislator humanus causa efficiens civitatis* [3]. Fuori di questa condizione, la legge non può avere autorità,

(1) Ivi, p. 85, 87.
(2) *Dir. cost.*, pag. 45.
(3) *Defensor pacis* ecc., 1522, dictio I, lib. III, cap. VII.

il popolo solo ha il diritto di pronunciarsi sui proprii interessi, e poichè è impossibile l' unanimità, è necessario stare alla maggioranza dei suffragi. Le leggi che emanano dal popolo intero non solo sono le più legittime, ma le più sicure dell'obbedienza, perchè non ad esse, ma a sè medesimo il cittadino obbedisce [1]. Luigi di Mayerne Turquet trova del pari indiscutibile la dottrina della sovranità del popolo; non consente ad alcuno un assoluto potere nello Stato, e tutti vuole soggetti alle sue leggi, viva espressione della coscienza generale [2]. Giovanni Milton dimostra, che tutti i Re traggono il loro potere dal popolo, devono esercitarlo pel suo bene e possono essere rimossi [3]. Algernon Sidney, combattendo Filmer, non riconosce alcun uomo al disopra dell'uomo; ogni umano potere deriva dal popolo, ed il diritto di governare dipende esclusivamente dal consenso degli individui che compongono lo Stato. Il popolo è lo Stato, e deve obbedienza alla legge, che può mutare, come può mutare lo Stato e tutto quanto è in esso [4]. G. Milton aveva difesa la prima rivoluzione inglese; G. Locke giustifica la seconda e pur cercando il fondamento di ogni potere nella ragione, ne trae la giustificazione della sovranità popolare [5].

Per tutt'altre ragioni, si fecero poi a sostenere la dottrina della sovranità popolare alcuni scrittori cattolici, pigliando le mosse dall'idea accennata in germe dall'Aquinate, che altro è la sostanza del Governo, altro la forma, e quella è di istituzione divina, questa di popolare determinazione. Così, sulle orme di Roberto Bellarmino e Francesco Suarez, Giacobbe Laynez dichiarava nel Concilio di Trento, che il popolo ha diritto di scegliere egli medesimo il suo Governo, e Giovanni Mariana affermò ricisamente, che il Re tiene il suo potere dal popolo [6]. Ma quando i monarchi, tenuti in freno con coteste dottrine,

---

(1) Ivi, lib. I, cap. XII; lib. II, cap. III; Bartolo, *De regimine civitatis;* Labanca B., *Marsilio da Padova*, Padova 1883.

(2) *Monarchia aristo-democratica*, 1611; Meyners d'Estrey, ch. III, p. 57.

(3) *Defensio pro populo anglicano;* Mirabeau, *Théorie de la royauté d'après la doctrine de Milton*, 1789; Troxler, *Fürst und Volk nach Buchanan's und Milton's Lehre*, Aarau 1821.

(4) *Discours concerning government*, London 1628.

(5) *Two treatises on government*, London 1690.

(6) Bellarmino, *De potestate Summi Pontificis*, Romae 1610; Suarez, *Tractatus de legibus ac Deo legislatore*, Romae 1613; Sarpi P., *Storia del Concilio di Trento;* Mariana, *De rege*, 1654.

piegarono la cervice all'autorità della Chiesa ed i popoli vollero farne l'applicazione per loro conto, la Curia di Roma fu pronta a condannarli severamente ed a porgere ai Sovrani ed ai teorici del diritto divino tutti i suoi anatemi (1).

La teoria della sovranità popolare discende limpida e completa soltanto dal concetto dello stato contrattuale secondo G. G. Rousseau. Il popolo, cioè il complesso degli uomini, è veramente sovrano, e lo è come tale, inorganicamente, facendo astrazione da qualsiasi storica ed organica necessità dello Stato. Il principio anche qui è vuoto, mentre manca una norma direttiva, anzi qualsiasi misura nell'applicazione. Ha il merito d'avere vigorosamente affermato il carattere pubblico dello Stato, ma dà soverchia prevalenza al diritto, anzi alla volontà, al capriccio individuale, non tenendo conto abbastanza del dovere, delle necessità giuridiche, delle condizioni della vita sociale. Considera l'aggregato meccanico del maggior numero, che vuole e si impone, e dimentica l'organismo sociale, che ha pur diritto di esser tutelato e guarentito (2).

Una sovranità popolare intesa a questa maniera è di necessità illimitata, irresponsabile, e riesce a quell'universale anarchia, che travolse la rivoluzione francese. Quando non si riconosca altra ragione d'essere dello Stato fuor del contratto, tacito od espresso, positivo od implicito che esso sia, ne deriva, se non, come taluno esageratamente affermò, che i cittadini abbiano sempre la facoltà di scioglierlo e dissolvere lo Stato, certo il diritto di esercitare la sovranità loro nella forma più illimitata, senza alcun riguardo alle esigenze della vita sociale, alla tradizione, ed a tutte le ragioni di esistenza dello Stato. Ma troppi scrittori hanno oramai criticata la dottrina e dai più diversi punti di vista, perchè giovi fermarsi a lungo su di essa; cotesta sovranità assoluta di tutti è il capriccio di ciascun individuo, come scrisse I. Taine; è una mostruosità morale, come aveva sentenziato Giandomenico Romagnosi, cui la dottrina pareva non solo assurda, ma la meglio adatta a sancire il più rigido dispotismo (3).

A' dì nostri pochi, per verità, difendono ancora la dottrina

---

(1) *De justa reipublicae cristianae in reges impios auctoritate*, 1715; Labitte, *De la démocr. chez les prédicateurs de la Ligue*, Paris 1884; Cimbali, *N. Spedalieri*, vol. II, p. 59.

(2) Rousseau, *Contrat social*, I, 6, 7.

(3) *Scienza delle costituzioni*, p. II, lib. I, cap. VI; *Giurispr. teorica*, lib. I, c. II.

nella sua integrità e la sovranità popolare non si intende senza qualche temperamento; ma non sono pochi coloro, che ne traggono argomento per giustificare l'onnipotenza parlamentare e sancire il più pericoloso e fatale dispotismo, quello di una assemblea irresponsabile. “ In Francia, scriveva Edoardo Laboulaye, si suppone, che il popolo abbia una sovranità assoluta e la deleghi, la abbandoni intera ad una Assemblea, specie se costituente. Dopo una rivoluzione, nell'interregno dei poteri costituiti, il popolo riprende la sovranità diretta, per abdicarla subito nelle mani dei suoi rappresentanti... Ma se l'Assemblea è sovrana, se il suo mandato non è limitato, essa può dunque dichiararsi vitalizia, ereditaria, perpetua? Può assumere il potere giudiziario e proscrivere i suoi nemici? Può impadronirsi del potere esecutivo e governare coi suoi comitati, come la Convenzione? „ (1).

La dottrina della sovranità del popolo è stata così formulata da uno dei suoi apostoli più eloquenti, Luigi Blanc, in un proclama al popolo francese dopo la Rivoluzione del 1848. “ Un potere democratico è quello che ha la sovranità del popolo per principio, il suffragio universale per origine, per scopo la libertà, la fraternità, l'eguaglianza. I Governi, in una democrazia bene costituita, sono i mandatari del popolo, responsabili e revocabili „. Le costituzioni francesi avevano dichiarato con grande pompa di frasi lo stesso principio (2), che altre affermarono, come vedremo, con maggior temperanza, riconoscendo sovrana la nazione, cioè il popolo ordinato a Stato, secondo le forme della costituzione, che era pure l'intendimento di quella, se il pensiero dei legislatori avesse potuto contenere le esagerazioni dell'applicazione.

L'esercizio diretto della sovranità da parte del popolo, è possibile con molte limitazioni nelle piccole democrazie, dove

---

(1) *De la souveraineté*, p. 421.

(2) Costit. del 1791, lib. III, art. 1: “ La sovranità è una, indivisibile, imperscrittibile; essa appartiene alla nazione. Nessuna parte del popolo, nessun individuo può attribuirsene l'esercizio „. La *Dichiarazione dei diritti* che precede la costituzione del 1793, all'art. 25, dice, che “ la sovranità risiede nel popolo ed è una, indivisibile, imperscrittibile e inalienabile. Un popolo ha sempre il diritto di mutare la sua costituzione; una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future „. L'art. 1 della costituzione del 1848 dice: “ La sovranità risiede nell'universalità dei cittadini francesi; essa è imperscrittibile e inalienabile. Nessun individuo, nessuna frazione del popolo può attribuirsene l'esercizio „.

tutti i cittadini possono raccogliersi sulla piazza pubblica o nel prato consacrato dalla secolare tradizione. Che anzi, nella stessa repubblica democratica diretta, non il popolo esercita la sovranità, ma l'Assemblea ordinata della nazione. Invece G. G. Rousseau scriveva " sovrana è la folla degli individui riuniti dal patto sociale: ciascuno è ad un tempo sovrano e suddito. La sovranità è la volontà generale ed è inalienabile; perciò le maggioranze possono a piacer loro rifiutare l'obbedienza alle autorità, deporle, mutare la costituzione... Per il popolo non vi è legge fondamentale; le leggi, semplici manifestazioni della sua volontà, mutano con essa ". Condorcet aggiungeva, che " nessuna tradizione, nessuna convenzione può sottoporre un uomo ad una autorità che egli non abbia il diritto di ripigliare "; Luigi Lamartine, anche più rigidamente affermava " ogni elettore è sovrano. Il diritto è per tutti eguale e assoluto; nessun cittadino può dire ad un altro, io sono più sovrano di te ". La Convenzione, l'anarchia, il terrore, le giornate di giugno, la Comune sono necessarie conseguenze di questo principio.

Nè mancò durante la Rivoluzione medesima chi avesse la coscienza di queste esagerazioni. Gian Paolo Marat derideva coloro, che " per proporre una nuova legge o farne revocare l' antica volevano tenere occupati cinque milioni d' uomini per sei settimane ". Robert, Petit, Palle, rimproveravano alla Convenzione di aver preso i Francesi per un popolo di oziosi, dimostrando che l'astrazione metafisica della sovranità popolare non si sarebbe potuta veramente realizzare, se tutto il popolo non proponesse, deliberasse, votasse in comune e con un solo scrutinio (1). Così l'utopia dell'esercizio diretto della sovranità popolare si dileguò persino dalla mente degli uomini politici più audaci, ed il Parlamento si sostituì al popolo, onnipotente del pari, mentre il Governo diventava affatto subordinato all'autorità legislativa, totalmente privo di volontà propria, incaricato solamente della materiale esecuzione delle leggi. Di qui nacque una dottrina del Governo rappresentativo molto diversa da quella che si era venuta sviluppando in Inghilterra e nella quale si manifestò più specialmente dannosa la dottrina della sovranità popolare. Non uno Stato organico, dove ciascuna parte adempie alla propria funzione, sì che dalla loro armonia risulta la podestà unica dello Stato; dove ciascun organo non

(1) Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvern. parlem.*, vol. I, Paris 1857, pag. 272, 287.

è la derivazione di un atto imperativo, ma è ragione e fondamento a se stesso e si trova in condizioni uguali agli altri, ma invece un aggregato meccanico, in cui il diritto sovrano è concentrato in una sola parte, cioè potenzialmente nel popolo, effettivamente in una Assemblea irresponsabile (1).

6. *La sovranità della nazione.* — Le dottrine sul fondamento giuridico della sovranità, che abbiamo sino ad ora esaminate, corrispondono a quelle che studiano l'origine e la ragione d'essere dello Stato. Quando si consideri nello Stato una emanazione soprannaturale, la sovranità si afferma come un diritto divino; quando vi si ravvisi un prodotto della forza, una evoluzione della famiglia, un patrimonio, si è tratti ad ammettere la sovranità come un diritto del principe o come appartenente allo Stato medesimo; quando questo si consideri come semplice aggregazione volontaria, la sovranità spetta al popolo e lo Stato può esser composto o disciolto in una perpetua anarchia. Queste diverse dottrine conducono tutte a due contrarii risultati, il dispotismo, che fu per secoli il destino di tanta parte dell'umanità, e l'anarchia, che dopo aver traviata la rivoluzione francese, minaccia e scuote dalle fondamenta la società moderna. Ma avendo noi considerato lo Stato come una aggregazione volontaria organica, vediamo insieme affermarsi lucidamente la dottrina della sovranità nazionale. Questa non è più, come per taluni scrittori, una forma diversa e temperata della sovranità dello Stato, e neppure, come pare ad altri, una limitazione più formale che sostanziale della sovranità popolare. Lo Stato ha i caratteri di un perfetto organismo, e la sovranità deve essere esercitata in esso conforme alle leggi di questo organismo, per modo che insieme alla natura se ne determinano anche i limiti.

Molte vicende occorsero perchè lo spirito politico di Nicolò Machiavelli si associasse all' elemento etico in Carlo Di Montesquieu, al giuridico in Gian Domenico Romagnosi, e si temperassero questi diversi principii negli scrittori moderni. Occorsero i progressi mirabili del sapere umano, gli eccessi sempre più dolorosi e brutali del dispotismo, lo sviluppo dei sentimenti popolari, le esagerazioni della democrazia. A rigor di logica, secondo G. D. Romagnosi, la sovranità dovrebbe risiedere non negli uomini, ma in esseri superiori, i quali, conoscendo i bisogni e le miserie umane, potessero creare ed indi-

(1) Minguzzi, Op. cit., p. 58.

rizzare acconciamente i Governi. Ma poichè ciò non è possibile, le società traggono dal loro seno la direzione del supremo potere; la sovranità nazionale deve appunto considerarsi come il potere di tutto un popolo diretto alla più felice conservazione degli individui. Il Governo che la nazione crea a questo modo non è il risultato della pura e nuda volontà, ma piuttosto della natura delle cose; la sovranità è un diritto di cui è investito tutto il corpo della nazione (1).

De Sismondi contrappone ancora più chiaramente la dottrina della sovranità nazionale a quella della sovranità popolare. Quantunque sembri ai fautori della pura dottrina democratica che queste due parole, *nazione* e *popolo* significhino una sola e medesima cosa, a noi giova insistere sopra la diversità loro, non solamente per la discrepanza del significato che intendiamo di dar loro, ma eziandio per la impressione che fa in ognuno il solo udire e riflettervi l'uno e l'altro vocabolo..... Benchè i vocaboli di popolo e di nazione siano spesso usati come sinonimi, e benchè quando avviene di differenziarli, ciò facciasi il più delle volte per indicare col primo i piccoli consorzii politici, col secondo i grandi, od anche per additare con quelli le società rette da un proprio e indipendente governo, e con questo le famiglie di popoli della stessa schiatta o della stessa favella, pure le idee destate da questi due vocaboli tornano diverse „. Considerando la nazione come un tutto composto di parti diverse, noi ammettiamo avere questo tutto l'intera podestà sopra se stesso „ (2). Il che anche più chiaramente affermava B. Constant “ L'universalità dei cittadini è sovrana nel senso che nessun individuo, nessuna frazione, nessuna associazione parziale possono arrogarsi la sovranità. Ma non procede da questa che l'universalità dei cittadini, o coloro che sono da essa investiti della sovranità possano disporre sovranamente dell'esistenza degli individui „ (3).

Però questi ed altri scrittori, Berriat Saint Prix, G. Hello, Meyners d'Estrey, Edoardo Laboulaye, ammettono la sovranità nazionale con troppe restrizioni e sottintesi, ritornando per altre vie alla dottrina della sovranità della ragione, come

(1) *Assunto primo* ecc., XII; *Giurisprudenza teorica*, parte I, lib. V, cap. II, § 8; *Diritto naturale politico*, sez. II, p. 14; *Scienza delle costituzioni*, parte I, Teoria speciale, capo VI, 48.

(2) *Studi sulle costituzioni dei popoli liberi*, Napoli 1848, p. 67-68.

(3) *Corso di politica costituzionale*. Appendici. Capo 1.

A. Saint Girons, nello intenderla in modo affatto contingente e variabile, tenta d'associarvi l'idea del soprannaturale e l'azione della volontà divina nel governo del mondo [1]. Con maggior franchezza gli scrittori svizzeri ed i belgi, prendendo le mosse dalle precise dichiarazioni delle loro costituzioni, che " la sovranità appartiene alla nazione " non cercano di restringere in verun modo il principio [2]. Gli scrittori americani del Nord adoperano più volentieri la parola popolo e le costituzioni loro parlano di sovranità popolare, ma si intende sempre il popolo come un insieme organico, che risponde nel modo più perfetto alla nostra idea di nazione [3]. E gli scrittori politici inglesi recano nella loro medesima storia le origini della sovranità nazionale, affermandola perciò con argomenti inconfutabili, senza perdersi a difenderla da alcuna esagerazione ideale, e ad indagarne quei limiti che sono il risultato di tutta la loro storia [4].

Meglio forse che in altri, anche per le ragioni che determinarono la formazione dello Stato italiano [5], la dottrina della

---

(1) " La sovranità nazionale non è un principio filosofico da cui la ragione umana debba trarre di necessità le medesime conseguenze. È un fatto generale, che secondo le età ed i popoli, si affermerà con istituzioni diverse ugualmente buone se procurano l'ordine e la libertà, se favoriscono la civiltà e la giustizia, ugualmente cattive, se coll'odio e la guerra sono causa di distruzione... La sovranità non è il diritto di comandare, non è la sorgente del potere, è piuttosto il diritto di non essere retto che secondo la giustizia e l'interesse nazionale, di non accettare che poteri intelligenti, abili, disinteressati, patriottici;... in una parola di obbedire unicamente ai poteri che trovano nella giustizia e nella utilità dei loro atti una perpetua legittimità ". Saint-Girons, *Droit const.*, p. 9, 11; Berriat Saint-Prix, *Théorie du droit const. franc.*, § 21; Hello, *Du régime const.*, parte II, capo III, lez. I, § 1; Meyners d'Estrey, op. cit., ch. V.

(2) Thonissen, *La constit. belge annotée*, Bruxelles 1876, p. 105-106; per gli Svizzeri vedi " Bibl. di scienze politiche " vol. IV, parte I.

(3) Maine, *Popular Government*, IV; Bancroft, *History of the form. of the const. of U. S.*, II, p. 328, 334; Alden, *Science of Govern.*, ch. I; Cooley, *Const. limit.*, I; Woolsey, *The State*, II, ca. III.

(4) Dicey, *The law of the constitution;* Bagehot, *English const.* e le opere di A. Todd, Sumner Maine, Gladstone ecc. Le parole *Sovranità* e *Sovrano* si usano però ancora in Inghilterra in sensi diversi, come può vedersi specialmente dalla discussione seguìta nella Camera dei Comuni il 16 febbraio 1871 a proposito del disegno di legge sull'appannaggio della principessa Luigia; Boutmy, *Les sources et l'esprit de la constitution anglaise*, negli *Études de droit constit.*, Paris 1885.

(5) Così L. Palma: " Certo il nostro diritto pubblico poggia su questa base; perocchè se in una parte della nazione, nel vecchio Piemonte, secondo il nostro vecchio diritto politico, la sovranità era concentrata nel principe; il principe stesso, il Magnanimo re Carlo Alberto, colla concessione dello Statuto 4 marzo 1848

sovranità nazionale è accolta dai nostri scrittori, quando non adoperino a conciliarla con la dottrina della sovranità della ragione, o con quella della sovranità dello Stato. Saverio Scolari dimostra con fine acume il carattere organico di questa dottrina, e la sua efficacia (1), e Luigi Palma lo determina chiaramente. “ È impossibile disconoscere, che la sovranità in una nazione non può appartenere sostanzialmente ed originariamente che alla nazione stessa..... L'universalità dei cittadini è quindi sovrana, ma in questo senso, che niun individuo, niuna frazione od associazione parziale ha la sovranità, se non le è stata confidata o per lo meno se non le è stata riconosciuta spontaneamente e pacificamente. Il popolo però si deve intendere nel senso politico, cioè come ordinata comunità; non come moltitudine inorganica ed anarchica... Non la *plebs,* non la moltitudine sciolta ed inorganica è sovrana, ma il *populus*, la nazione ordinata ed organata a Stato „ (2). Così Livio Minguzzi avverte le differenze tra gli Stati che hanno sempre concentrata la sovranità in qualcuna delle autorità che costituiscono lo Stato, e gli Stati costituzionali, che non ripongono la sovranità in questo od in quell'organo in particolare, ma la infondono in tutto l'organismo politico (3).

Quando noi consideriamo sovrana la nazione, cioè il popolo ordinato a Stato, nelle forme ed entro i limiti che la costituzione determina, veniamo implicitamente ad accogliere l'elemento di verità che tutte le altre dottrine messe innanzi a giustificare il fondamento della sovranità contengono, non fosse altro per ragioni storiche. Imperocchè avviene nella scienza politica, come in altre, che il giusto ed il vero non

---

si è spogliato volontariamente del suo potere assoluto, e ha ordinato la Sovranità dello Stato nella nazione e nel suo capo. Le altre parti della nazione a nome della sovranità nazionale hanno disfatto gli antichi Stati, e raccolto mediante plebisciti, la presente nazione italiana ordinata a regno costituzionale sotto la casa di Savoia, e lo Statuto del 4 marzo 1848. Quindi la legge approvata dal parlamento e sancita dal re al 17 marzo 1861 che ha costituito la nazione e ne ha intitolato il capo “ Per la Grazia di Dio e per la volontà della nazione Re d'Italia „. La sovranità adunque appartiene in Italia alla nazione Italiana in questo senso che nessun uomo, ceto, corpo, città o parte ha il potere sovrano, ma la nazione stessa; non inorganicamente come una moltitudine sciolta nei suoi atomi, ma ordinata a Stato secondo lo Statuto e i poteri da esso costituiti „.

(1) *Istituzioni di scienza politica,* Pisa 1871, p. 305-306; *Il Regno e la sociocrazia,* Venezia 1893, VIII.

(2) *Diritto costituzionale,* vol. I, capo IV, p. 133-134.

(3) Op. cit., p. 84.

sono privilegio esclusivo di alcuna teoria, di alcuna dottrina, mentre tutte ne contengono una parte, ed esercitando un reciproco e vicendevole influsso determinano idee sempre più eclettiche e nell'apparenza complicate, ma nel medesimo tempo sempre meglio rispondenti agli ideali della scienza ed alle positive realtà della vita. Lo Stato, nato come affermazione di sociali necessità, esiste per il popolo, ed è da esso governato secondo ragione e secondo legge, tenendo conto delle esigenze della sua natura organica. Così la sovranità è stata riconosciuta per secoli come una emanazione soprannaturale, perchè nessun uomo sentiva di poter sovrastare agli altri per ragioni umane; poi si invocarono la ragione, l'utilità, la giustizia, che sono tutti fattori d'ottimo governo, mentre soltanto nell'espressione organica della volontà nazionale gli Stati moderni hanno potuto durevolmente consistere e fondare le loro istituzioni.

§ 3. — *Attributi della sovranità e suo contenuto.*

La sovranità ha i suoi attributi, i quali concorrono a determinarne il concetto, mentre confermano la dottrina del suo fondamento giuridico nella nazione nei modi e limiti in cui lo abbiamo esposto. Cotesti attributi della sovranità sono intesi in modi diversi, e talora l'uno nell'altro si comprende e compenetra, avendo tra essi vicendevoli relazioni, per guisa che l'uno può dirsi persino contenuto nell'altro, quando si intenda in ampio senso. A volerli però esattamente determinare, noi dobbiamo riconoscere che la sovranità è unica, limitata, responsabile, indipendente, indivisibile, inalienabile. Alcuni di questi attributi riguardano la sua essenza, altri il suo esercizio.

I. *Attributi della sovranità.* — 1. La sovranità è *unica.* — Il potere sovrano non è mai stato diffuso in tutta la compagine dello Stato, ma concentrato in un organo di esso, per guisa da apparire unico non solo nell'essenza sua, ma nell'esercizio. Nei vari Stati noi troviamo un complesso di istituzioni, ma una si eleva sulle altre ed è la fonte di tutti i poteri. Non vi è grande Stato dell'antichità nel quale la sovranità non abbia finito per concentrarsi nelle mani del principe, sebbene il fatto non sia dovunque seguìto in modo così evidente, come nel conferimento successivo di tutti i poteri e le funzioni dello Stato all'imperatore

romano. Le abitudini della vita militare ed i contatti coll'occidente concentrarono vieppiù ogni autorità nelle mani di un solo, e le lievi traccie di limitazione del potere regio, mentre fuor dell'Inghilterra non hanno vigore e mancano allo scopo, non hanno mai avuto il carattere di una divisione della sovranità. Nella monarchia feudale la sovranità sposta bensì il suo centro di gravità e passa dall' autorità regia al potere dei signori, frazionandosi all'infinito, ma nel fatto conserva sempre una vigorosa unità. Tutte le funzioni di Stato sono nelle mani del signore che possiede la terra, e vengono esercitate sui grandi feudi dai prevosti sotto la sorveglianza di balivi e siniscalchi aventi funzioni militari, finanziarie, giudiziarie e di polizia. Il potere del Re è ridotto a poco a poco ad una apparenza vana, fuor delle terre sulle quali è altresì signore feudale. Ristabilita l'autorità regia, i legisti traggono dal diritto romano il principio della sua unità ed indivisibilità; con le lettere patenti e gli editti il Re manifesta la sua volontà, con delegati che rappresentano i suoi pieni poteri si trova dovunque presente col suo governo. Il solo titolo degli " intendenti di giustizia, polizia e finanza „ designa l'universalità delle funzioni cui erano chiamati, e Luigi XIV esprime cotesto carattere della sovranità affermandosi egli lo Stato. Gli Stati generali ed i Parlamenti del continente non si considerano mai come organi del potere sovrano, anche perchè non riuscirono a conseguire la permanenza e la periodicità, e la Corona riesce ad ottenere i mezzi necessarii alla vita dello Stato senza di essi.

Nelle repubbliche cotesto carattere della sovranità è meno apparente, specie quanto all'esercizio, ma nondimeno si riscontra dovunque. Nelle repubbliche greche tutti i poteri appartengono al popolo, cioè all'eletta minoranza degli abitanti dello Stato che ha questo nome. L'Assemblea popolare era riuscita anzi ad una vera onnipotenza, riuniva nelle sue mani tutte le funzioni esecutive, legislative, giudiziarie, eleggeva agli ufficii civili e militari, pronunciava sentenze, riceveva gli ambasciatori, decideva questioni di guerra e di pace. A Roma troviamo in apparenza divisa l'autorità dello Stato tra numerose magistrature e questa ripartizione, con reciproci controlli è considerata anzi come efficace guarentigia della romana costituzione. Ma il Senato prepondera su tutti gli altri organi dello Stato; la sua autorità è così grande, sono così estesi i suoi poteri, che il popolo ha ben poca parte nel governo dello Stato. Ed anche nelle repubbliche italiane, tra una infinita moltiplicità

di magistrature e di ufficii, l'unità della sovranità si impone, perchè quando la parte popolare ha il sopravvento, tutto il potere si concentra nel parlamento o nelle magistrature popolari, e quando vince la parte aristocratica ogni autorità si raccoglie nel Gran consiglio o nelle sue autorità esecutive. A Firenze con la costituzione del 1282, a Genova con quella del 1576, a Venezia nel secolo XIII, la sovranità si concentra nella Signoria, nel Gran Consiglio; la stessa evoluzione conduce i varii cantoni della Svizzera a riconoscere la sovranità nel Senato come Lucerna, nel Consiglio come Zurigo, o nel Gran Consiglio, che a Berna si dichiara nel 1682 *unico sovrano,* senza alcuna specie di limitazioni. Nelle repubbliche come nelle monarchie vi è dunque un organo messo al disopra degli altri, che detiene ed esercita il supremo potere e viene riconosciuto siccome fonte giuridica della sovranità.

Una divisione della sovranità parve ravvisare nella lotta tra lo Stato e la Chiesa, nel concetto meccanico che per tanti anni prevalse dello Stato costituzionale, nello Stato federale, e persino nella legge italiana che riconobbe sovrano il sommo Pontefice e di sovrano gli vuole tributati gli onori. Ma gli argomenti che da questi fatti, da queste idee, da queste leggi si traggono non valgono a menomare un attributo senza del quale la sovranità neppur potrebbe essere nominalmente compresa.

Il vescovo Hincmaro ravvisava due distinte sovranità nella Chiesa e nello Stato: *duo sunt quibus principaliter mundus hic regitur, auctoritas sacra Pontificum et regalis potestas.* Ma quando si paragona una autorità al sole e l'altra alla luna, quando al Pontefice si attribuisce una supremazia su tutte le potenze terrene, è vano parlare di due sovranità. O s'intende che tutto soggiaccia al Romano pontefice, e a lui debbano obbedire Imperatori e Re sotto pena di scomunica, a lui chinarsi le repubbliche, a lui esser devoti i popoli, ed allora noi abbiamo un unico sovrano, noi abbiamo il sole, centro unico del sistema alla cui attrazione tutti i pianeti obbediscono girandogli intorno. O la sovranità del Pontefice e della Chiesa si intende limitata al campo spirituale, ed allora è tale anzitutto che esce dal campo delle nostre considerazioni, e ad ogni modo non può in verun modo contraddire al principio dell'unica sovranità, che domina la vita terrena. La Chiesa, il culto, le credenze religiose sono una delle parti più nobili ed elevate dell'attività del cittadino, guarentite, come tutte le altre, dalla

legge dello Stato, il quale è affrancato da qualsiasi subordinazione e tutela della Chiesa.

Nè meno divisa apparve la sovranità nella dottrina meccanica che prevalse sul continente quando vi si affermarono, con le carte largite dai principi, le prime monarchie costituzionali. Queste si considerarono come un sistema di freni e contrappesi, per cui alla sovranità del monarca si contrapponeva quella del popolo esercitata dal Parlamento. Il potere di fare le leggi era equilibrato dalla podestà esecutiva, al Re era opposto il Parlamento, e in questo il Senato, emanato dall'autorità regia, bilanciava la Camera dei deputati, emanazione del popolo; come il giurì era contrapposto alla magistratura, la guardia nazionale, palladio della libertà, all'esercito, difesa del trono. Con siffatta dottrina si poteva davvero esaminare se la sovranità rimanesse unica e dove risiedesse; ma nel concetto organico che su questo prevalse, alla arbitraria combinazione è succeduto un sistema il quale agisce con perfetta unità. Il principio della sovranità nazionale domina ed informa intero lo Stato, risolve tutti i conflitti, dirime tutte le difficoltà che possono insorgere nell'esercizio effettivo del potere. È vero che gli elettori compiono soltanto la funzione di nominare i loro rappresentanti nei comizii convocati conforme alla legge; è vero che il Parlamento esercita soltanto funzioni di legislazione e di controllo, e il potere esecutivo e il giudiziario hanno ciascuno il loro campo limitato; ma il risultato appunto delle elezioni determina il Governo, dà preciso indirizzo a tutta la cosa pubblica, e quando, insieme alla funzione elettorale, si considerano tutti gli altri mezzi coi quali la nazione esprime legalmente la sua volontà e può esercitare una efficace e continua azione sul Governo e sulle risoluzioni stesse del capo dello Stato, si riconoscerà di leggieri che essa sola è sovrana.

Alessio di Tocqueville, G. G. Rüttiman ed altri scrittori (1) non hanno esitato a riconoscere nell'ordinamento degli Stati federali una vera divisione della sovranità, la quale trova apparente giustificazione nel fatto, che si parla di Stati sovrani, Cantoni sovrani, e ancora nel 1872, discutendosi nel Consiglio degli Stati della Svizzera la proposta di cancellare questo vano attributo, essa trovò appena tre voti (2). Invece Sir Travers Twiss,

---

(1) *Democrazia in America*, vol. I, cap. VIII; *Nordamerikanische Bundesstaatsrecht vergl.*, parte I, p. 49.

(2) " Bulletin des déliberations de l'Assemblée fédérale ", 1872, II, 2ª part., p. 4 e sg.

Enrico Wheaton, Enrico Halleck considerano sempre come sovrani gli Stati dell'Unione Americana del Nord, sebbene privi di qualsiasi esterna autonomia (1). Ma tali essi potevano essere riputati solo da chi teneva la costituzione in conto di un contratto, come Tommaso Jefferson, e Giovanni Calhoun, mentre Giacomo Madison, Alessandro Hamilton, Giovanni Jay, Giacomo Kent, Daniele Webster, Giacomo Story, pur reputandola tale nelle origini sue, la considerano come legge superiore ai contraenti e quindi vi è per essi una sola sovranità, davanti alla quale devono cedere i singoli Stati. Senza di che mancherebbe l'autorità che potesse mantenere il vincolo federale contro il capriccio di uno Stato, mancherebbe ad esso qualsiasi sicuro fondamento giuridico, e diventerebbe di diritto la secessione, mutando lo Stato federale in una Confederazione di Stati od in una semplice alleanza. Non vi sono due sovranità, ma una sola, per quanto lo Stato federale abbia istituzioni essenziali, che non si possono modificare senza il consenso di tutti i contraenti. Che anzi nessuno Stato esiste sino a che la sua costituzione non viene riconosciuta dalle autorità federali, che dànno in cotal modo il soffio alla creta (2), mentre in tutte le controversie l'autorità della costituzione federale e della Suprema Corte di giustizia prevale, per quanto siano numerosi ed importanti le funzioni di ciascuno Stato. Senza la suprema guarentigia della costituzione l'unione si dissolverebbe; per modo che si potrà parlare di funzioni delegate, ma giammai di vera e propria sovranità, che spetta interamente all'Unione.

Sarebbe anche maggiore l'errore di chi volesse ravvisare una divisione della sovranità in Italia per ciò che la legge riconosce il Pontefice come Sovrano. La natura della sovranità attribuita al Pontefice non è tale da esercitare influenza qualsiasi per menomare quella della nazione. Cessata nel Pontefice ogni sovranità temporale, dovevano essere conservati gli onori e le preminenze, che secondo gli usi e le tradizioni si rendevano alla persona di lui; ma attribuendogli onori sovrani, non si dichiara che il Pontefice è sovrano nel senso di esercitare quel complesso di diritti che si connettono a tale qualifica, ma solo gli si riconoscono alcuni degli onori, attri-

---

(1) *Law of nations*, vol. I, § 23; *Éléments de droit international*, I, 71; *International law*, New-York 1861, ch. III, § 16.

(2) Brunialti, *Unioni e combinazioni fra gli Stati*, § 46.

buti e privilegi proprii della sovranità [1]. Nessuna autorità giuridica egli può mai avere in alcuna guisa sullo Stato italiano, nè si trova quindi menomata pel fatto della sovranità a lui riconosciuta, la sovranità della nazione unica, in Italia, come dovunque, e comunque si intenda.

2. La sovranità è *limitata*. — La sovranità illimitata condurrebbe alla più assoluta forma di dispotismo. La determinazione sempre più precisa ed intelligente dei limiti della sovranità è preziosa conquista della moderna scienza politica. Certo non la intendeva a questo modo G. G. Rousseau, quando reputava, che " il sovrano legislatore deve sentirsi in grado di trasformare la natura umana... È necessario che egli tolga all'uomo le sue forze naturali per dargliene altre che gli siano estranee e dalle quali non possa far uso senza l'altrui aiuto... Un legislatore trasforma ad un tratto gli uomini, crea gli Stati, organizza i Governi; in una parola è un essere soprannaturale, che reca alle nazioni la rivelazione di verità sconosciute e le attua colla sua onnipotenza „ [2]. Questa idea dell'onnipotenza del legislatore non è solo dei filosofi politici della scuola di Rousseau; appare persino in Montesquieu, sebbene egli riconosca, che le leggi sono come i nervi del corpo sociale e dipendono da elementi che l'uomo non può mutare, e da altri che egli muta a gran fatica e lentamente [3]; ed in A. Portalis, che definiva il potere legislativo " l'onnipotenza umana „ [4]. Non mancavano, è vero, scrittori, i quali avvertirono gli inconvenienti ed i pericoli di una sovranità illimitata e della conseguente onnipotenza legislativa [5]. " Al posto della volontà individuale si metta la volontà pubblica, cioè in teoria il mutabile arbitrio della maggioranza contata per teste; in fatto l'arbitrio rigido dell'Assemblea, della fazione, dell' individuo che tiene il potere pubblico. Posto il principio, l'infatuazione supererà ogni confine, Grégoire dirà alla tribuna della Costituente: " volendo, potremmo mutare ogni cosa, anche la religione, ma non lo vogliamo „. Presto lo vorranno, lo faranno, proclameranno la religione di Holbach, poi quella

(1) Palma, *La sovranità personale del Sommo Pontefice nel regno d'Italia*, negli " Studi costituzionali „, p. 378-422; e cfr. Bonghi, *I tribunali Vaticani*, " N. Antologia „, 1 genn. 1883; Contuzzi F. P., *La souveraineté du pape*, ecc.

(2) *Contrat social*, II, 8.

(3) *Esprit des lois*, VI, 9; XXVII ecc.

(4) *Exposé des motifs du titre prélim. du Code civil du 4 ventose*, an. XI

(5) Taine, *L'ancien régime*, I, lib. III, 5.

di Rousseau. In nome della ragione sovrana, che lo Stato solo rappresenta ed interpreta, faranno e disfaranno, secondo i dettami della medesima, ogni cosa...

“ Quando il corpo sociale tutto intero è sovrano, non può nuocere nè all' insieme dei membri, nè ad alcuno d' essi in modo particolare. Ciascuno si dà tutto intero, e la condizione è uguale per tutti, nè v'ha chi abbia interesse a renderla agli altri onerosa, per subire la medesima legge „. A questa teoria Beniamino Constant giustamente opponeva. “ È falso che la Società tutta intera possieda sui proprî membri una sovranità illimitata... La volontà di tutto un popolo non può rendere giusto quello che è ingiusto „ (1). La quale verità era stata riconosciuta dalla costituzione repubblicana del 1848 dove affermava, che la Repubblica francese riconosce diritti e doveri anteriori e superiori alle leggi positive „(2).

La sovranità è limitata anzitutto nel modo della sua espressione (3). Essa deve manifestarsi presso ciascun popolo, nelle forme prescritte dalla costituzione. In Italia le leggi devono essere approvate dalle due Camere, sanzionate dal Re, debitamente promulgate; il potere esecutivo governa secondo le disposizioni loro, il giudiziario si attiene alla legge ed alla giurisprudenza. Le forme prescritte alla funzione legislativa possono essere modificate o mutate, possono essere accresciute o scemate le facoltà del potere esecutivo, ma tutto questo deve seguire secondo le disposizioni della costituzione, o, se essa non ne prescrive alcuna, nelle forme della legislazione ordinaria. Anche più gravi e radicali mutamenti possono essere fatti alla costituzione stessa quando vi concorrano tutte le forze che la crearono, come potrebbe avvenire in Italia per accordo di Re e di popolo. Nè meno rigorosi limiti sono posti alla sovranità dalla esistenza delle altre nazioni; ciascuno Stato deve contenersi come un buon proprietario, che è assoluto padrone del suo fondo, ma non può recar danno al vicino. La Società internazionale degli Stati impone a ciascuno reciproci riguardi, non solo per le necessità della convivenza, ma per effetto di esplicite convenzioni le quali limitano la sovranità, vietando agli Stati che fanno parte di talune unioni, certi atti determinati,

---

(1) *Princ. de politique*, ch. I.

(2) Preambolo.

(3) Lawrence Lowel A., *Essays on Govern.*, Boston 1892, il Capo V: *The limits of sovereignty*, p. 184-223.

od obbligandoli a compierne altri. Nè riescono meno sovrani perciò che sono tra loro legati da coteste obbligazioni, come nelle convenzioni fluviali, monetarie, postali, sanitarie e via via.

Non meno importanti e decisivi sono i limiti posti all'esercizio delle sovranità dai generali principii dell'ordine giuridico, quali si vengono vieppiù affermando nel progresso della libertà e della civiltà. Quante cose si reputavano lecite un tempo alla sovrana autorità, che oggi costituirebbero una violazione della libertà individuale, dei diritti acquisiti o d'altri principii giuridici, i quali fanno parte del patrimonio di tutte le genti civili! Nessuna sovranità, qualunque sia il principio sul quale si fonda, può costringere un cittadino, fosse egli il solo, a rinunciare alla sua fede, o dar ad una legge effetto retroattivo, o colpire di speciale pena un fatto od un individuo con atto legislativo. I diritti acquisiti sono reputati siffattamente sacri, che noi li vediamo rispettati persino dalle rivoluzioni, e la Francia ha potuto mutare parecchie forme di governo senza venir meno a questo principio. “ Un popolo che può far ciò che vuole non è savio „, scriveva Niccolò Machiavelli: lungi dal pretendere di mutare l'uomo e la natura sua, il moderno legislatore deve rispettarla e secondarla. Una delle maggiori difficoltà delle moderne costituzioni è anzi quella di determinare i limiti di questa sovranità in talune forme dell'espressione sua, come quando la pubblica opinione si impone con le inesorabili violenze, e non riconosce alcun limite o freno, nel colpire non solo le manifestazioni della vita pubblica, ma quelle della vita privata e fino nei suoi più intimi e sacri recessi il pensiero. Per questo il dispotismo della pubblica opinione è temuto nelle moderne democrazie più d'ogni altro, e l'affannosa cura di preservarne la libertà individuale è uno dei più nobili indirizzi della moderna scuola liberale.

3. La sovranità è *responsabile*. — Massimiliano Robespierre diceva nel febbraio 1793 al Club dei Giacobini: “ Ho sostenuto in mezzo alle persecuzioni e senza appoggio che il popolo non ha mai torto; ho osato affermare questa verità quando ancora non era riconosciuta; il corso della rivoluzione l'ha sviluppata „. Ma appunto la Francia ha sperimentato le dolorose conseguenze di cotesto errore, severamente giudicate dalla coscienza universale. L'uomo è sempre responsabile, e come l'uomo lo sono le nazioni davanti al supremo giudizio della storia. Una grande responsabilità deriva ad esse anche dal fatto, che la

vita di una influisce sulla vita delle altre, e non vi è avvenimento economico, morale, intellettuale, religioso o politico di una nazione, che non affetti il movimento delle altre. Nessuna può essere liberata o ridotta in servitù, arricchita od impoverita, senza che le altre ne risentano le conseguenze. Vero è bensì, che la responsabilità delle nazioni sembra destituita di qualsiasi sanzione; ma chi ben scruti la storia sarà condotto a diverso giudizio, e vedrà come la più terribile punizione colpisca anche le nazioni che vengono meno alla morale, alla giustizia, ai loro doveri ed all'ufficio loro. Periscono esse miseramente, per straniera conquista, per interne discordie, declinano e scompaiono dal mondo, e persino il loro nome si cancella, mentre sopravvivono e si perpetuano a lungo le nazioni più forti e vigorose, come nelle lotte fra gl'individui. *Die Weltgeschichte ist das Weltgericht*, e David Ritchie avverte, che appunto è ufficio di un vero uomo di Stato guidare il Sovrano in guisa che egli assicuri la continuità ed il progresso delle sue istituzioni e della sua vita [1].

Che se non è possibile aggiungere anche una sanzione più positiva ed immediata alla responsabilità della sovranità perchè nulla può essere superiore al Sovrano, e non si può pensare alla costituzione di un supremo tribunale internazionale, rispetto al quale gli Stati si trovassero nella condizione di quelli dell'Unione Americana o dei Cantoni Svizzeri di fronte alla Corte Suprema, il principio della responsabilità della sovranità conduce a ricercare tutte le possibili sanzioni, per guisa che siano tenuti almeno a rispondere dell' esercizio suo coloro i quali ne esercitano gli uffici. La responsabilità delle Assemblee ha una sanzione nella breve durata del loro mandato; quella dei ministri nel potere che hanno le assemblee di rinviarli ad ogni istante. Ma non basta ancora, e noi vediamo come sia desiderabile che in ciascun libero Stato rispondano dell'opera loro, secondo precise determinazioni di legge, tutti i pubblici funzionari, e la responsabilità loro e quella degli stessi ministri, abbia sanzioni positive, le quali guarentiscano lo Stato ed i cittadini da qualsiasi trascuranza od insufficienza.

4. La sovranità è *indipendente* — e lo stesso significato letterale della parola dimostra il valore di cotesto attributo. *Imperium majestatemque populi romani conservanto sine dolo*

---

(1) *Conception of sovereignty*, p. 410; Yung E., *De la responsabilité du souverain*, " Rev. nat. ", 1861-62.

malo (1), aggiungevano i Romani a tutti i trattati che essi concludevano coi popoli assoggettati dalle loro armi. Uno Stato il quale dipenda in qualsiasi modo da un altro, cessa di essere sovrano. La sovranità è la qualità di uno Stato per cui ogni azione sua è determinata dalla sua propria libera volontà, qualità assoluta ed esclusiva, che implica il potere supremo all'interno, l'indipendenza all'estero, e corrisponde all'universalità dello scopo della collettività completa cui appartiene ed alla sua illimitazione nel tempo. Che anzi, per molti scrittori di filosofia del diritto, Stato e sovranità sono due termini così connessi, che il solo parlare di Stati non sovrani è una *contraddictio in adjecto*. Quando uno Stato è in qualunque modo soggetto ad un altro, si confonde con un circolo, con una provincia. Altri suggerisce con Giovanni Bodin, di distinguere nella sovranità varii gradi, dagli inferiori ai superiori, fino a quello che è assolutamente sovrano (2). Nicola Hert ravvisa dei quasi-regni nel diritto pubblico, come vi sono dei quasi-contratti nel diritto privato (3); Real distingue una sovranità perfetta ed una imperfetta, che può essere tale in quattro modi diversi (4); Neyron dice che vi sono Stati di primo e Stati di secondo ordine (5), e Giusto Moser chiama questi, Stati semi-sovrani, come quelli che non sono nè veri sovrani, nè soggetti, e tuttavia si chiamano Stati (6). Infatti se uno Stato sovrano, la Francia o l'Italia, non può confondersi con uno che non è tale, la Bulgaria o l'Egitto, uno di questi è altrettanto ben distinto da una provincia, dal dipartimento della Senna o dalla provincia di Vicenza. Uno Stato anche non sovrano può determinare per diritto proprio ed in proprio nome norme giuridiche, e tale perciò può ritenersi il carattere suo. S'aggiunga, che le provincie, i comuni, le colonie non sono soggetto di diritto internazionale, mentre lo sono sempre gli Stati, siano essi sovrani o meno.

L'indipendenza della sovranità non contrasta affatto alla sua limitazione, che anzi uno Stato rimane sovrano sino a che può limitare la propria sovranità. Quantunque volte uno Stato

---

(1) Cicerone, *pro Balbo*, 16; Tito Livio, XXXVIII, II.

(2) *De Republica*, I, 10, p. 155.

(3) *Dissertatio de divis. regnorum*, Sect. I, § 52, citato da Jellinek, p. 38.

(4) *Science du Gouvernement*, Paris 1765, vol. IV. p. 123.

(5) *Principes du droit des gens*, Brunswick 1873, § 75.

(6) *Vermischte Schriften*, Berlin 1798, II, 340.

è vincolato ad un altro da un trattato internazionale, qualunque ne sia la portata, qualunque la conseguenza del vincolo, egli può rimanere sempre Stato sovrano. L'indipendenza della sovranità cessa quando lo Stato è in balìa della volontà di un altro. Due Stati comunque legati per trattati, rimangono sempre sovrani, mentre se uno di essi ritrae la sorgente dell'obbligazione dalla sua propria volontà, l'altro da quella dello Stato con cui necessariamente si lega, noi abbiamo allora uno Stato sovrano da una parte ed uno Stato non sovrano dall'altra, in condizioni di assoluta dipendenza (1).

5. La sovranità è *indivisibile* — il quale attributo deriva da quelli dell'unità e dell'indipendenza ed è ad essi connesso. Il diritto pubblico moderno non ammette più che lo Stato possa venire ceduto in parte, o comunque diviso, secondo i principii del diritto privato. Negli Stati nazionali, la divisione o separazione non può essere ammessa in nessun modo, perchè la parte che volesse separarsi dal tutto non può avere la volontà che spetta all' intero organismo.

La questione della separazione, più evidente negli Stati federali, è stata trattata minutamente e con grande dottrina in occasione della guerra del Sonderbund e di quella di Secessione agli Stati Uniti. Accettando di diritto od anche solo di fatto la costituzione federale, gli Stati rinunciano alla loro sovranità, pur conservando quegli attributi di essa onde la costituzione consente loro l' esercizio. E poichè questa può essere modificata non per sola volontà loro, ma nelle forme da essa determinate, possono anche a questo modo essere accresciute o diminuite le attribuzioni dei singoli Stati.

L'indivisibilità della sovranità si comprende anche più quando si accolga la dottrina che la riconosce alla nazione, imperocchè in nessun organismo una parte potrebbe ribellarsi al tutto od agire contro gli interessi del tutto. Ne deriva, come a suo luogo vedremo, un diritto di coazione, che negli stessi Stati federali prende la forma di una occupazione militare per ristabilire nello Stato ribelle l'autorità della costituzione e l'impero della sovranità federale. Così allorquando, in sulla fine del 1893, i primi movimenti della Sicilia parvero accennare ad una separazione, timore che poi si riconobbe insussistente, l'occupazione militare e l'uso di tutti i mezzi adatti al pronto

(1) Jellinek, *Die Lehre der Staatenverbindungen*, Wien 1882 e cfr. Brunialti, *Unioni e combinazioni fra gli Stati*, §§ 5, 6.

ristabilimento dell' ordine si imposero, per la necessità di mantenere coll'unità dello Stato quella della sovranità nazionale.

6. La sovranità è *inalienabile*, — il quale attributo vuol essere inteso nel senso, che lo Stato non è tenuto a rispettare i trattati o le convenzioni di precedenti Governi i quali l'avessero in qualsiasi modo menomata. Più d'uno dei sovrani tra i quali viveva divisa l'Italia era tenuto ad atti quasi di vassallo verso altre Potenze, ma nessuno di questi atti poteva incombere ad un libero Stato sovrano. Una nazione non può alienare la sua sovranità, come un individuo non può rinunciare alla propria libertà, e nullo sarebbe qualsiasi atto contrario.

II. *Contenuto delle sovranità*. — Dopo aver esposti gli attributi della sovranità, noi dobbiamo esaminarne il contenuto, per avere completa l'idea non solo dell'essenza sua, ma della sua azione e dei suoi limiti.

Per lungo tempo i pubblicisti hanno distinto il contenuto della sovranità in *jura regalia transeuntia* e *jura regalia immanentia*, comprendendo nei primi i diritti dello Stato rispetto alla sua azione esterna, trattati di pace e d'alleanze, guerra, invio di ambasciatori, di consoli; nei secondi i diritti relativi all'azione interna dello Stato, legislazione, governo, polizia, amministrazione, giustizia. Nel diritto moderno preferiscono di chiamare diritti di autonomia esterna i primi, di autonomia interna i secondi (1). E. L. Kluber, Augusto G. Heffter, G. Neumann, Carlo Kaltenborn, D. Woolsey ed altri scrittori di diritto internazionale (2) distinguono anche materialmente le due diverse sovranità interna ed esterna, che essi chiamano *staatrechtliche* e *völkerrechtliche;* ma sono evidentemente due manifestazioni di una sola e medesima sovranità, trattandosi di attributi strettamente connessi. Non si può supporre uno Stato autonomo, il quale non possa liberamente trattare all'estero, nè uno Stato il quale abbia questo potere e sia dipendente da un altro nella sua vita interna; l'una cosa implica necessariamente l'altra, e sono perciò parti di un medesimo tutto, elementi sostanziali dello stesso concetto.

In via assoluta neppure si potrebbe affermare che vi è sovra-

(1) PALMA, *Diritto costituzionale*, I, p. 142-143.

(2) KLUBER, *Le droit des gens en Europe*, § 21; HEFFTER, § 18; NEUMANN, *Grundriss des europäischen Völkerrecht*, p. 18; KALTENBORN, *Einleitung*, p. 149; WOOLSEY, *Introd. to the study of international law*, London 1875, § 37.

nità vera soltanto dove vi è una forza esteriore sufficiente alla sua applicazione. Gian Giorgio Phillimore ed Enrico Halleck asseriscono che uno Stato, per essere sovrano, deve esserlo non solo *de jure*, ma *de facto*, e C. De Gerber aggiunge, che la sovranità è un concetto vuoto di senso sino a che riposa sulla sola base giuridica e diventa verità solo quando abbia una forza corrispondente, il che condurrebbe alla conclusione che i fatti dominano interamente il diritto ed i piccoli Stati non possono esser sovrani (1). Anche l'unità della sovranità non vuol essere però esagerata, come fanno A. Waitz e molti altri. Per A. Haenel il contenuto della sovranità è il supremo diritto dello Stato di determinare da sè la propria competenza ed imporre le sue decisioni a collettività inferiori. La quale nozione, che era stata già accennata da Waitz e De Mohl, contiene due elementi, la potenza come elemento di diritto, *Rechtsmacht*, e la supremazia che suppone una relazione da superiore ad inferiore. A questo modo noi possiamo riconoscere quali siano collettività sovrane e quali non siano tali: un organismo che non può determinare a suo talento la sfera della propria attività, ma è soggetto a regole di condotta ed a restrizioni che un altro organismo può giuridicamente imporgli, è a questo soggetto, deve riconoscerne la supremazia, non è sovrano. Ma questa “ libera determinazione della competenza „ può mancare senza distruggere o scemare la sovranità, come avviene della Porta rispetto alla Bulgaria, mentre confonde la sovranità nel suo fondamento giuridico, che è la nazione, colla sovranità nella sua espressione per mezzo degli organi della volontà nazionale.

La sovranità nazionale non si può giammai manifestare, nessun atto può da essa emanare se non nelle condizioni previamente e minutamente determinate dalla legge. La sovranità rimane intatta comunque la costituzione determini forme ed organi diversi, secondo la qualità e l' importanza delle decisioni, che lo Stato deve prendere; altri avranno la cura ordinaria del Governo, altri la legislazione, altri dovranno decidere le controversie applicando l'espressione della volontà generale ai casi particolari, altri provvederanno all'amministrazione del Comune. Affermando che lo Stato sovrano è

(1) Come appunto afferma A. Escher, *Handbuch der praktischen Politik*, I, p. 53; Phillimore, vol. I, p. 71; Halleck, cap. III, § 9; Gerber, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, p. 24, 2ª ed.

signore della sua competenza, noi ci mettiamo in opposizione coi principii del diritto internazionale, perchè nel diritto pubblico interno si parla di sovranità, ma nell'esterno è più esatto parlare di libertà e di eguaglianza. Uno Stato è sovrano rispetto ai membri che lo compongono e in tutta l'azione sua, e si riconosce come tale anche nel diritto delle genti, anzi dalla sovranità sua deriva il diritto di trattare cogli altri Stati; ma su questi non ha competenza, non ha azione nè potere qualsiasi, che se esistesse e potesse in qualunque modo affermarsi, scemerebbe la sovranità loro. La competenza internazionale non riposa sull'esistenza e sul volere di un solo Stato; suppone necessariamente un accordo comune fra due o più Stati; a cagione appunto di cotesta base contrattuale, uno Stato non può modificare il trattato senza il consenso degli altri, come un cittadino non può ritirarsi a suo capriccio da un contratto concluso con altri. La sovranità interna è sempre e senza eccezione il fondamento dell'esterna, ma come Giorgio Jellinek afferma, questa è piuttosto il riflesso necessario del supremo potere dello Stato (1).

Pigliando le mosse dalla volontà nazionale, e considerando quella dello Stato come la sua materiale espressione, si può accettare il contenuto che Jellinek ravvisa nella sovranità, quando la chiama " la qualità d'uno Stato per la quale può essere giuridicamente obbligato soltanto dalla propria volontà, la competenza della competenza, la totalità dei poteri pubblici " (2). Anche pel Rosin la nozione della sovranità contiene due elementi, una potenza giuridica ed una supremazia. La sovranità è la qualità di un organismo, che in virtù del diritto non può essere determinato nelle sue azioni da alcun' altra persona fuor di sè medesimo; ma non si può parlare di una limitazione della volontà dello Stato per fatto dei cittadini, se non considerandolo come un ente a sè, indipendente, mentre la sovranità sua si intende come espressione della collettività. In conclusione, noi possiamo ammettere che la sovranità è la qualità di uno Stato per cui esso determina ogni azione propria con piena libertà di volere, qualità assoluta ed esclusiva, che implica il potere supremo all'interno, l'indipendenza all'estero, e corrisponde all'universalità dello scopo della colletti-

---

(1) Haenel, *Studien zum deutschen Staatsrechte*, Leipzig 1873, I, 149; Jellinek, p. 23-24; Borel, p. 38 a 40.

(2) Op. cit., p. 34.

vità completa cui appartiene ed alla sua illimitazione nel tempo. Dove riesce ancora più evidente, che lo Stato può determinare liberamente la sua competenza ed ampliarla anche a detrimento della collettività e degli individui subordinati, quando lo Stato si intenda appunto come collettività cosciente ed operante, come espressione continua della volontà nazionale [1].

Il contenuto dell'autonomia esterna, quello che uno Stato possa per rispetto agli altri Stati, è determinato dal diritto internazionale. Il diritto costituzionale determina i principii che reggono l'interna manifestazione della volontà dello Stato, la quale consiste sopratutto nella facoltà di dichiarare liberamente la propria costituzione. " Il nostro sistema politico. diceva Giorgio Washington nell'addio dato nel 1796 ai suoi concittadini, ha per fondamento il diritto riconosciuto dalla nazione di fare o modificare la sua costituzione. Ma questa deve essere considerata come obbligatoria e santa per ogni cittadino sino a che non sia stata mutata da un atto pubblico della volontà nazionale „. Il potere costituente non potrebbe essere consentito ad una associazione, a una frazione, ad una semplice maggioranza fuor del Governo. Il cittadino deve esser sempre soggetto alle leggi della civile comunanza, anche quando ledono i suoi interessi. La costituzione può essere mutata per due vie molto diverse, la riforma e la rivoluzione [2].

Il diritto della riforma è una manifestazione necessaria della forza vitale e della sovranità dello Stato. Negare questo diritto equivale a disconoscere la natura dell'uomo, la natura organica dello Stato, a porre la necessità delle rivoluzioni. Sono perciò da preferirsi quelle costituzioni che dànno norma in tutto alla esplicazione della volontà nazionale e prevedono in qual modo si potrà introdurre in esse qualsiasi mutamento. Dove mancano precise disposizioni costituzionali, suppliscono le consuetudini, e tanto maggiore è la stabilità e la fortuna delle libere istituzioni di un popolo, quanto più saggiamente e ponderatamente esso procede nella via delle riforme. La riforma presuppone un atto regolare del potere competente, secondo gli statuti e le leggi, è la continuità del diritto, come naturale sviluppo delle condizioni del popolo. La vecchia Roma e la storia costituzionale dell'Inghilterra sono piene di

(1) Jellinek, op. cit., p. 269.

(2) Bluntschli, *Lo Stato,* lib. III, cap. III; Palma, I, 143.

esempi di questo saggio procedimento, seguìto dal Piemonte quando vi fu concesso nel 1848 lo Statuto.

Quando è offeso invece il principio della continuità del diritto si ha invece una rivoluzione, come in Inghilterra nel 1688, in Francia e in Spagna con ripetizione periodica da un secolo a noi, in Italia e in Germania nel 1848, nell'America del Sud tutti gli anni. Il corpo sociale, come quello dell'uomo, è soggetto a perturbazioni ed a crisi violente, per le quali non si considera più lo Stato in condizioni normali, ma in un momento patologico. La rivoluzione è come la malattia, come l'uragano, come la guerra, che possono avere le loro leggi, giammai considerarsi come le condizioni normali d'un uomo, dell'atmosfera o di un popolo. Ne derivano quindi principii e necessità pratiche le quali il diritto costituzionale non può prevedere minutamente. Basti il notare, che la rivoluzione può essere una necessità, giammai un diritto, se anche scoppi come una vasta, poderosa e poco men che unanime manifestazione dello spirito pubblico. Essa turba sempre e sospende la manifestazione del diritto, lo rende impotente e sfugge alle sue norme. G. Bluntschli però riconosce che per eccezione anche la rivoluzione può essere un diritto, il quale si giustifica colla necessità dello sviluppo indispensabile o della salute della nazione, quando è chiusa ogni via alle riforme. Dove i più vitali interessi del bene pubblico sono minacciati, la vita del popolo arrestata, le sue libertà violate e disconosciute, lo Stato stesso in pericolo, una nazione forte ed energica trae dalla stessa necessità il diritto di rompere le sue mortali catene, e si ha una legge di necessità, un *nothrecht*. “ Anche Niebuhr diceva che chi nega questo assioma, *noth kennt kein gebot*, autorizza le più selvaggie violenze. Quando un popolo è calpestato, mutilato senza speranza di miglior fortuna, quando un tiranno disconosce tutti i diritti, e neppure rispetta l'onor delle donne, la rivolta diventa un atto legittimo, e bisogna essere ben miserabili per contestarlo „[1]. Gli italiani hanno più di altri popoli sperimentata la necessità delle rivoluzioni, ed a giustificazione delle nostre basterebbe ricordare le splendide pagine nelle quali Guglielmo Gladstone descrive la tirannide borbonica “ negazione di Dio „, ed i giudizi che ne diedero i più liberali uomini d'Europa.

Nel determinare la propria costituzione, nel darsi una piut-

(1) Bluntschli, op. cit., lib. VII, cap. IV.

tosto che l' altra forma di governo, ciascuno Stato è pienamente libero, ed è libertà considerata tra le più preziose conquiste moderne. Sino a che prevalsero in Europa i principii e l'autorità della Santa Alleanza le repubbliche e tutti i movimenti liberali erano tenuti in grande sospetto e reputati come un danno ed un pericolo anche fuori degli Stati nei quali seguivano. Nè la Grecia nè il Belgio ebbero piena libertà nella scelta della forma monarchica, e l'Austria non avrebbe consentito che accanto ad essa e sulle rovine della potenza ottomana in Europa sorgessero Stati a forma repubblicana.

Tali sono, dunque, gli attributi della sovranità, tale il suo contenuto, e da quelli e da questo riesce confermato il fondamento giuridico sul quale essa veramente consiste. Trae autorità dalla tradizione antichissima che si perde nel soprannaturale, si esercita secondo ragione, a vantaggio dell'aggregato sociale, per mezzo dell'organismo dello Stato, dalla nazione, secondo le forme della sua costituzione. Così le diverse dottrine appaiono conciliate e temperate non già in un confuso eclettismo, ma in una vigorosa compagine sul fondamento della sovranità nazionale.

CAPO III.

L'ordinamento dei poteri.

§ 1. — *Evoluzione storica della dottrina.*

L'unità del potere sovrano non contrasta colla varietà e colla moltiplicità delle sue manifestazioni e della sua azione (1).

(1) A. SAINT-GIRONS, *Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire*, Paris 1881; JOHN ADAMS, *Défense de la const. et du gouvernement des États-Unis d'Amérique ou de la nécessité de la balance des pouvoirs dans un gouvernement libre*, trad. par Lerizet, Paris 1792, 2 vol.; C^te^ DE SAINT-ROMAN, *Réfutation de la doctrine de Montesquieu sur la balance des pouvoirs*, Paris 1816; ROGER TH., *Étude sur le principe de la sépar. du pouvoir*, " Rev. crit. lég. „, 1865, 27; UGO GIO. BATT., *La divisione dei poteri nel governo costituzionale*, Torino, 1878; MALGARINI A., *La divisione dei poteri nello stato attuale della dottrina e della*

Queste debbono essere affidate ad organi diversi ed attribuite loro di tal guisa, che nessuno ne possieda la totalità e ciascuno abbia bisogno di altri organi per compiere l'ufficio proprio. Per questo, anzichè di divisione di poteri, reputo preferibile parlare del loro ordinamento, il quale può meglio comprendere queste tre idee fondamentali: che i diversi poteri, nel loro esercizio, siano affidati ad organi diversi; che ciascuno di questi organi eserciti un potere limitato; che corrispondentemente a questo limite abbia un potere complementare, a guisa di freno o controllo sugli altri poteri. Considerata sotto questo aspetto, la divisione, la separazione, il coordinamento dei poteri è una delle condizioni fondamentali del Governo costituzionale, e noi dobbiamo determinarne la ragione giuridica, il modo come si esplica ed i reciproci influssi. Ma prima giova ricercare come il principio siasi svolto attraverso le istituzioni e nella mente dei pensatori, come sia stato successivamente sperimentato, affermato, esagerato, temperato, fino alle precise applicazioni, che rifulgono specialmente in talune costituzioni moderne.

Una embrionale ripartizione di poteri pubblici era già nelle costituzioni greche, dove non prevalsero tirannidi monarchiche o popolari. Ma se erano divise le funzioni e l'azione del Governo tra numerosi magistrati, che si controllavano reciprocamente, non v'erano organi indipendenti per i varii poteri, laonde la sovranità esercitata da una turbolenta democrazia o da una fredda e calcolatrice aristocrazia riusciva sempre a tirannide, ed accanto alla legge, tutela dei diritti, fioriva sempre l'arbitrio, che li confiscava a profitto dello Stato. La nozione stessa dello Stato, il gran tiranno, il Nume sul cui altare sacrificavasi ogni libertà, si opponeva alla limitazione del potere nell'interesse della vera libertà politica e per garantire i diritti privati [1]. Aristotele scrive, che in ogni Go-

---

legislazione, Palermo 1886; Le Bourgeois A., *De la séparation des pouvoirs*, Paris 1884; Fuzier-Herman, *La séparation des pouvoirs*, Paris 1882.

Cherbuliez, *Théorie des garanties constitutionnelles*, 2 vol. in-8°, Paris 1838; Chucheval-Clarigny, *Des institutions représent. et des garanties de la liberté*, Paris 1869; Montesquieu, *Esprit des lois*, Paris 1875-77, vol. X, 46; Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, pp. 61-83, 369-408 ecc.; Balbo, *Della monarchia rappresentativa*, II, 2; Romagnosi, *Scienza delle costituzioni*, parte I, VIII, 41-48: Bluntschli, *Dir. pubb. univ.*, VI, 2; *Lo Stato*, VII, 5, 6, 7.

(1) Sudre, *Histoire de la souveraineté*, ch. IV, § 2, p. 139; Laboulaye, *L'État et ses limites*, p. 106-107; Troplong, *Des républiques d'Athènes et de Sparte*, " Acad. des sciences mor. et polit. ", tome XX, p. 62; H. Reynald, *Recherches sur ce qui manquait à la liberté dans les répub. de la Grèce*, ivi, t. XLVI, p. 174.

verno vi sono tre parti distinte: quella che delibera intorno alle cose pubbliche, quella che amministra lo Stato e quella che giudica; e riconduce l'ordinamento politico a tre istituti: l'assemblea generale che delibera sugli affari pubblici, le attribuzioni ed il modo di nomina dei magistrati, il corpo giudiziario. Ma l'assemblea ed i magistrati esercitano le tre funzioni che, filosoficamente distinte, non hanno organi separati. L'assemblea è onnipotente, le autorità esecutive hanno delegazioni di poteri perpetuamente revocabili, i giudici non sono indipendenti, di guisa che la distinzione, talora assai netta, dei tre ufficii combina colla maggior confusione dei poteri, ed è men che esatto affermare, come fa Barthelémy Saint Hilaire, che Montesquieu ha tolto da Aristotele il principio fondamentale della sua dottrina [1].

Roma ha avuto per molti anni un Governo temperato, nel quale mirabilmente si associavano l'aristocrazia e la democrazia. Le varie magistrature si limitavano e si controllavano vicendevolmente. Le autorità della Repubblica avevano bisogno l'una dell'altra; i Comizi nulla potevano senza il Senato; questo non aveva facoltà di deliberare alcuna misura importante senza i Comizi, ed il potere esecutivo era diviso tra varie magistrature, come l'autorità giudiziaria tra i Comizi per i processi politici, il Senato e le speciali magistrature. Ma pei Romani come pei Greci lo Stato era onnipotente; espressione della volontà del popolo, macchina poderosa di conquiste, lo Stato occupa tutti i pensieri, assorbe tutti gli amori, soggetta a sè azioni ed istituzioni [2]. Questo errore doveva, nella crescente corruzione delle magistrature, condurli a raccogliere i poteri nelle mani di un solo, elevato al disopra delle leggi, investito di tutta la maestà del popolo romano. Roma non conobbe la separazione dei poteri e sovratutto l'indipendenza dell'autorità giudiziaria, e neppure riusciva a comprendere che un uomo, investito di una parte qualsiasi dei poteri pubblici, non avesse il diritto di pronunciare un giudizio e di promulgare un editto [3]. Ed anche i più illustri e liberali scrittori,

(1) *Préface à la polit. d'Aristote,* p. LXXXV s., CII-CV e p. 32, 342, nota 1; e cfr. ARISTOTELE, *Politica,* lib. IV, cap. VIII-IX e tutto il lib. VII.

(2) TAINE, *Essai sur Tite-Live,* part I, ch. III, p. 16; MONTESQUIEU, *Grandeur et décadence des Romains,* ch. IX, p. 109.

(3) AMPÈRE, *La liberté à Rome,* nella " Revue des deux mondes ", 1 déc. 1861, p. 613; 1 sept. 1863, p. 71; 1 avril 1864, p. 677; SAINT-GIRONS, op. cit., Introduction, p. 25-27.

come Cicerone e Tacito, nei loro elogi del Governo misto, non vi associano una separazione di poteri che era in fondo in aperto contrasto col fondamento della loro repubblica. Tuttavia anche la divisione degli uffici e la moltiplicità delle magistrature giovò alla libertà, che cadde spenta quando l'imperatore concentrò a poco a poco nelle sue mani, che possedevano già, col potere militare, la forza, tutti i pubblici uffici.

Nel medio evo la distinzione dei poteri pubblici rimase embrionale per scomparire del tutto nel feudalismo e nella monarchia assoluta. I Germani non ammettevano l'onnipotenza dello Stato, ed affidavano il potere esecutivo ad un capo, il legislativo ad una assemblea, ma non era nelle istituzioni loro quel coordinamento di poteri che vi ravvisa Edoardo Freeman [1], come mal s'appone il Serrigny additandola nel governo istituito dalla Chiesa romana [2]. Il feudalismo, frantumando lo Stato tra innumerevoli signori, aveva raccolti nelle stesse mani tutti i poteri. Ogni signore era assoluto padrone nel suo feudo; egli amministrava, legiferava, giudicava, con l'unica norma del suo capriccio. Quando il re raccolse nelle sue mani tutti i poteri, non ebbe per secoli altro temperamento che l'autorità dei Parlamenti, ma non essendo in alcun modo ammesso l'intervento del popolo nei pubblici affari, tutti i poteri rimanevano confusi, e gli stessi Parlamenti, colle prevalenti attribuzioni giudiziarie, esercitarono anche funzioni legislative. In Inghilterra col sistema rappresentativo si vennero invece coordinando i poteri dello Stato per guisa che sempre più si temperassero e si contenessero fra loro. Dai primi secoli le vigorose autonomie locali temperarono i poteri dello Stato; il Parlamento limitò l'autorità regia, la Camera dei Comuni impedì che prevalesse quella dei Lordi, sino a che il Gabinetto diventò il vincolo tra i varii poteri dello Stato, divisi nell' esercizio delle loro principali funzioni, ma giammai separati quasi da una barriera, come piacque considerarli a taluni scrittori del continente.

Più che nelle istituzioni politiche, i poteri dello Stato si vennero dunque distinguendo e la necessità di questa distinzione loro si affermò nella dottrina. San Tommaso d'Aquino, dopo aver distinta la legge religiosa dall'umana e svolto il concetto, che chi fa le leggi non deve applicarle, reputa prima

(1) *Lo sviluppo della cost. ingl.*, capo I.
(2) *Droit public des Français*, ch. VII, t. I, p. 101.

condizione di un buon sistema politico, " che tutti abbiano qualche parte al Governo... Il miglior Governo è quello nel quale uno solo è messo alla testa dello Stato, e tutto regge secondo la legge della virtù; poi, sotto di lui, parecchi sono chiamati a governare secondo questa medesima legge, di guisa che tutti prendano parte al governo "[1]. Il potere esecutivo al re, il legislativo ad un'eletta di uomini scelti dal popolo, poteri distinti, indipendenti, ma non isolati e separati in modo assoluto, ecco la massima garanzia di un buon governo. Il rinascimento del diritto romano impedì lo sviluppo di questa dottrina e mentre perfezionava la legislazione civile, corrompeva la società politica, porgendo ai legisti la base sulla quale ricostruirono la teoria del potere assoluto. Coll'accentramento, col feticismo delle leggi, colla glorificazione del potere regio, si riesce a confondere tutti i poteri nelle mani di un despota. Ed anche quando si proclama la dottrina della sovranità popolare ed il potere regio è preso audacemente di mira, si riesce ad un concentramento di poteri diverso nell'origine sua non nei risultati. Giovanni Locke riconosce l'utilità della separazione dei poteri, ma non vi annette una grande importanza. " Pare una grande tentazione per la fragilità umana e per coloro che hanno il potere di fare le leggi, lo avere tra le loro mani anche quello di farle eseguire, onde servirsene per francarsi essi medesimi dall'obbedienza dovuta a queste leggi da essi fatte e condotti a proporsi, nel farle o nell'eseguirle, il loro proprio vantaggio... Perciò il potere esecutivo ed il legislativo trovansi sovente separati "[2].

La dottrina della divisione dei poteri non trovasi dunque nettamente e rigidamente formulata in alcuno scrittore, nè affermata in alcuna istituzione politica prima di Carlo di Montesquieu, che la tolse da un concetto affatto convenzionale e subiettivo della costituzione inglese. Dimostrando il valore del Governo misto, egli aggiunge che esso non basta ad assicurare la libertà senza la divisione dei poteri. " Quando nella stessa persona o nella stessa magistratura il potere legislativo è unito all'esecutivo non vi è libertà, perchè vi è a temere che lo stesso monarca od il medesimo senato faccia leggi tiranniche per eseguirle tirannicamente. Nè v'ha libertà

(1) *Summa theologica*, II, 2, 9, 105, art. 1; P. Janet, *Histoire de la science polit.*, liv. II, ch. III, t. 1, p. 417.
(2) *Trattato del governo civile*, cap. VI, VIII, XI, XII.

del pari se il potere di giudicare non è separato dal legislativo e dall'esecutivo. Se va unito alla potestà legislativa il potere sulla vita e sulla libertà dei cittadini riuscirebbe arbitrario, perchè il giudice sarebbe legislatore. Se va unito alla podestà esecutiva, il giudice potrebbe avere la forza di un despota. Tutto sarebbe perduto se lo stesso uomo o lo stesso corpo di ottimati o di nobili, o il popolo esercitasse i tre poteri „ (1). L'esecutivo deve appartenere ad un monarca, il legislativo ad un corpo di rappresentanti, eletti da tutti i cittadini e ad una assemblea ereditaria di nobili; il giudiziario deve essere esercitato da persone tratte dal popolo. Così Montesquieu afferma l'assoluta separazione dei poteri, l'isolamento completo del monarca e del corpo rappresentativo, e adduce a riprova della dottrina la costituzione inglese, dove da oltre mezzo secolo si era venuto affermando quel governo di Gabinetto, che è la più completa negazione del principio dell'assoluta separazione dei poteri, come la concepirono Montesquieu e De Lolme. Il Gabinetto, lasciando ai due poteri la loro autonomia, consacrando e fortificando la separazione degli organi politici, li unisce per l'azione, organizza il loro concerto, mantiene la necessaria armonia nella amministrazione e nel governo. Del resto, Montesquieu aveva ben compreso la debolezza del suo sistema. “ Questi tre poteri dovrebbero formare, nella loro risultante, una inazione. Ma poichè, pel naturale andamento delle cose, debbono muoversi, sono costretti a procedere di concerto „.

Nel che l'illustre scrittore si ingannava, perchè i tre poteri non potevano procedere divisi secondo la costituzione, si annullavano o tra una selva inestricabile di conflitti dovevano condurre all'anarchia o al dispotismo, attraverso una dolorosa alternativa di sommosse e di colpi di Stato, conseguenze inevitabili del principio cui fu condotta la Costituente francese cui piacque rigidamente affermarlo. Lo notò già tra i contemporanei Ripert de Monclar, avvertendo come in Inghilterra i tre poteri non siano affatto divisi e sia necessario alle leggi il consenso del monarca, come può proporle ed emendarle, mentre il Parlamento ha una azione diretta e continua sul potere esecutivo (2). E Giacomo Madison, cui piacque valersi dell'autorità di C. Di Montesquieu, gli attribuì idee diverse

(1) *Esprit des lois*, liv. XI, chap. VI.

(2) Citato da F. Sclopis, *Recherches historiques sur l'Esprit des lois*, p. 54.

dalle sue, affermando, che egli non intende escludere l'associazione dei poteri e la reciproca azione di uno sull'altro, critico valente più che fedele interprete della dottrina [1].

La dottrina della divisione dei poteri, così rigidamente affermata da C. Di Montesquieu, come tutte le sue idee, ebbe pochissima influenza sulla rivoluzione francese. In un paese traviato dagli errori degli economisti, eccitato dalle audacie degli enciclopedisti, inebriato dai sofismi di G. G. Rousseau, un ingegno così pratico e positivo doveva essere tenuto in sospetto, se non trascurato e deriso. Gli economisti volevano lo Stato onnipossente e tutti i poteri raccolti in una sola mano. In luogo di opporre al potere nuove dighe, si affrettarono a distruggere le porte ond'era ancora trattenuto. Il sistema dei contrappesi, diceva Quesnay, è funesto ad un Governo, frutto di speculazioni chimeriche. Lo Stato deve governare secondo le norme dell'ordine essenziale e perciò vuol esser libero e onnipotente [2]. Lo Stato fa ciò che vuole degli uomini, diceva l'abate Beaudeau; Le Trosne reputava le condizioni della Francia assai preferibili a quelle dell'Inghilterra, dove i partiti impacciano le riforme colle quali in Francia si può mutare faccia al paese [3], e Mercier de la Rivière scriveva, che tutti i poteri sono del Re " perchè l'uomo è destinato a vivere sotto il dispotismo „ [4]; per conseguenza il potere legislativo e l'esecutivo si confonderanno di necessità in uno solo, e il legislatore diventerà esecutore o il Governo farà anche le leggi [5]. Tutti ragionano a questo modo; Turgot scrivendo al dottor Price il 22 marzo 1778 sulle costituzioni americane [6], vi ravvisava " una imitazione senza scopo dell'Inghilterra. Invece di ricondurre tutte le autorità ad una sola, quella della nazione, si hanno corpi diversi, un'Assemblea di rappresentanti, un Consiglio, un Governo, perchè l'Inghilterra ha una Camera Alta, una Camera dei Comuni, un Re. Curano di bilanciare i varii poteri, come se l'equilibrio, che si reputa necessario a temperare l'onnipotenza del Re, potesse giovare nelle repubbliche fondate sull'uguaglianza dei cittadini, e come se tutto

(1) *Le fédéraliste*, citato da Sclopis, ivi, p. 63.
(2) Citato da Taine, *Ancien régime*, liv. III, ch. IV, p. 321.
(3) A. De Tocqueville, *Ancien régime et révolution*, liv. III, ch. III, p. 234.
(4) *Ordre natural des sociétés politiques*, vol. I, p. 199-200.
(5) Ivi, ch. XIV, p. 106.
(6) *Œuvres*, vol. II, p. 801.

ciò che istituisce corpi diversi non fosse una sorgente di divisioni „.

Le dottrine degli economisti contro la distinzione dei poteri pubblici non avrebbero inspirato l'opera della Costituente e contribuito all'insuccesso della rivoluzione francese, se nei risultati non avessero corrisposto appieno alle dottrine di G. G. Rousseau, il quale era condotto dalla sua teoria della sovranità ad una separazione meccanica, più rigida ed assurda di quella immaginata da Montesquieu. " Il potere legislativo è la volontà, il potere esecutivo è la forza, il Governo è l'esercizio di cotesta forza legittima, un corpo intermedio tra il sovrano ed i sudditi. Il potere esecutivo è naturalmente separato dal legislativo, il primo impera con atti generali, il secondo con atti particolari. Se fossero riuniti, il diritto ed il fatto sarebbero confusi ed il corpo politico cadrebbe in preda alla violenza contro la quale fu istituito „ (1).

La Costituente fu condotta da cotesta dottrina a dimenticare che un Governo è un concerto di poteri, i quali, ciascuno in un distinto ufficio, lavorano alla medesima opera finale. Essa tolse a C. Di Montesquieu ed alla Costituzione americana la dichiarazione fondamentale. " Una società, nella quale la divisione dei poteri non è determinata bene, non ha costituzione; e la applicò secondo la teoria di G. G. Rousseau. Per assicurare la divisione dei poteri, si rende impossibile il loro accordo volontario, di tal guisa che per far andare innanzi la macchina, bisogna far di un potere il padrone, degli altri i servi. Il Re non ha azione alcuna sul corpo legislativo, l'esecutivo è un braccio, il quale deve obbedire. Il Re non convoca l'Assemblea, nè gli elettori, non può aggiornarla, nè scioglierla, nè proporle leggi, ma appena richiamare la sua attenzione sopra gli argomenti che reputa di pubblico interesse. Dopo aver chiuso il potere esecutivo entro così brevi confini, la Costituente innalza un muro di divisione fra il Re e l'Assemblea e chiude con somma cura tutti i pertugi, traverso ai quali si potrebbero dar la mano. I deputati non possono diventare ministri anche per due anni dopo che hanno cessato di esserlo; i ministri sono tenuti in sospetto ed ammessi nell'Assemblea appena a dar spiegazioni; il Governo non ha alcuna azione sull'amministrazione, che rimane quasi tutta affidata ad agenti elettivi, ed a poco a poco si sottraggono ad essa tutti i poteri,

(1) *Contrat social*, liv. III, chap. XV, p. 118.

ogni autorità, per farne una ruota inutile, un giocattolo nelle mani dell'Assemblea, che lo spezza, lo gitta via, diventa assoluta e tiranna. La conseguenza era inevitabile e fatale, perchè tra due poteri isolati, che nessun mezzo hanno per aiutarsi ed influenzarsi a vicenda, i conflitti sono insolubili, a meno che uno di essi non prevalga sull'altro „. La separazione dei poteri non significò mai l'indipendenza loro nell'azione. Il dominio legislativo ed il dominio esecutivo si toccano, si penetrano, si confondono in troppi punti, perchè questa indipendenza sia possibile. Se non sono collaboratori, diventeranno ben presto nemici, e la separazione riuscirà secondo le circostanze all'assolutismo del capo dello Stato od all'onnipotenza dell'Assemblea, alla Convenzione od a Napoleone. La libertà si ottiene solo nell'armonia dei poteri pel pubblico interesse „[1].

E pure, ad onta delle infelici esperienze, i pregiudizi sulla separazione dei poteri scomparvero assai lentamente. Già Mirabeau e Mounier avevano compreso, che la Costituente era sopra una falsa strada. “ Noi dovremo ben presto esaminare questa dottrina della divisione dei poteri, che mostra quanto facilmente lo spirito umano prenda le parole per cose, le formole per argomenti, e si abitui ad un certo ordine di idee, senza giammai riprendere in esame la definizione oscura, che egli ha preso per un assioma. I valorosi campioni della divisione dei tre poteri ci diranno allora che cosa intendano con queste parole e come concepiscano, per esempio, il potere giudiziario diviso dall'esecutivo, od il potere legislativo senza alcuna azione sull'esecutivo „ [2]. Mounier sosteneva che il Re deve essere parte integrante del potere legislativo, perocchè, come l'unione assoluta dei poteri produce la tirannide, la loro assoluta disunione conduce al medesimo risultato. Colui che è incaricato di far eseguire la legge è il primo a sottomettervisi[3]. Ed altri scrittori contemporanei la pensavano alla stessa maniera; ma il Terzo Stato dominante voleva essere *tutto*, e la separazione assoluta dei poteri era per la Costituente il mezzo di distruggere la monarchia, e confonderli tutti, per averli tutti in sua balìa.

L'idea di Montesquieu è troppo seducente, e troppo nume-

(1) Saint-Girons, *Droit constitutionnel*, p. 394.

(2) *Discorso sul rinvio dei ministri*, “ Moniteur „, 18 luglio 1789.

(3) *Considérations sur les gouvernements*, Amsterdam 1789, 26 e cfr. H. De Lacombe, *La constitution de l'année III* nel “ Correspondant „, 25 ottobre 1878.

rosi sono coloro i quali, sulle orme di Rousseau, esagerano la dottrina della sovranità popolare e vogliono i poteri meccanicamente divisi, per averli tutti subordinati ai rappresentanti irresponsabili e senza mandato che esercitano effettivamente il loro dominio sulla folla. Tuttavia, nella scienza del diritto costituzionale, la dottrina del coordinamento dei poteri ha preso oggimai il sopravvento, e le esperienze della Francia vi hanno largamente contribuito. Prevost Paradol avvertì, che la Costituente commise un deplorevole errore separando meccanicamente i poteri [1]. Le antiche repubbliche, secondo Ancillon, errarono riunendo tutti i poteri nelle stesse mani, o dividendoli siffattamente da metterli in perpetua lotta tra loro. “ La separazione assoluta dei poteri sarebbe dunque altrettanto dannosa alla libertà quanto la loro fusione, e se anche non fosse dannosa sarebbe inattuabile „ [2]. Così per Sismondi la libertà non consiste in un equilibrio tra i poteri, il quale assicuri sempre a ciascuno una resistenza uguale all'azione degli altri; bisogna che la macchina funzioni, e perciò non la separazione dei poteri è necessaria, ma l'unione loro al medesimo scopo, non la bilancia, ma l'unione delle forze [3]. “ Oggidì, scriveva Carlo Lefebvre, noi vi ravvisiamo ingegnosi meccanismi, inspirati da idee fallaci, e non comprendiamo più l'esistenza di poteri distinti, senza alcun mezzo per agevolare le loro relazioni e conseguire il loro concerto „ [4]. E. Laboulaye soggiunge, che: “ la separazione assoluta è la guerra tra i poteri. Perchè ciascuno rimanga nei suoi limiti è necessario che sia temperato, cioè sino a un certo punto diviso „ [5]. Se i pubblici poteri non collaborano, la loro indipendenza diventa un danno vero, invece di costituire una guarentigia di libertà. La costituzione non crea poteri pubblici, ma volge al bene del maggior numero l'attività loro; vuole che essi funzionino, e perciò si accordino e si aiutino. È necessaria la cooperazione al medesimo scopo, proseguita con perseveranza feconda e con incessante attività, non l'equilibrio nell'immobilità [6].

Nella costituzione inglese la separazione dei poteri non esi-

(1) *Essais. Nos constitutions depuis 1789*, t. I, p. 178.
(2) *De l'Esprit des constitutions politiques*, p. 39, 41, 42.
(3) *Studi sulle costituzioni dei popoli liberi*, Introd.
(4) *Études sur les lois constitutionnelles de 1875*, 122.
(5) *Histoire des États-Unis*, t. III, p. 293.
(6) Saint-Girons, *Droit constitutionnel*, p. 397.

steva quando la studiava Montesquieu e non esiste adesso, che anzi in pochi altri Stati sono maggiori il coordinamento, il concerto, la cooperazione assidua e completa dei varii poteri dello Stato. " Gli autori, scrive lord Russel, hanno distinto tre poteri, l'esecutivo, il legislativo ed il giudiziario, e dicono che devono essere separati. Ma non lo furono mai, e mai possono esserlo interamente „ (1). Il Senior scriveva anche più rigidamente, che la teoria dei tre poteri, con azione indipendente e reciproco controllo può essere un bel tema per una scuola, ma è affatto inapplicabile ad una grande nazione (2). La medesima osservazione faceva Gualtiero Bagehot: " Si può dire che l'efficacia della costituzione inglese sia riposta nell'intima unione, nella fusione quasi completa del potere esecutivo e del legislativo. Secondo una famigerata teoria ripetuta in tutti i libri, la nostra costituzione si raccomanda per l'assoluta separazione del potere esecutivo e del legislativo, ma il sistema inglese è ben altro, e consiste invece nell'intima unione di entrambi „ (3). Gli Inglesi sono concordi nel riconoscere come guarentigia di libertà non la separazione, ma la feconda rivalità dei poteri, che hanno le medesime iniziative, possono proporre le stesse riforme e concorrere così coll' incessante emulazione a perfezionare lo stato politico e sociale, e ad organizzare il progresso continuo nell' ordine inalterato.

La separazione dei poteri sembra più completa nella costituzione degli Stati Uniti d'America, alla quale per tale ragione A. Saint-Girons (4) ed altri scrittori non risparmiano le loro censure. Ma pur affidando il potere esecutivo al Presidente, il legislativo al Congresso, il giudiziario alle Corti, non si attenne ad una divisione meccanica, e gli inconvenienti che derivano da una maggiore rigidità nelle relazioni tra i varii poteri dello Stato sono temperati dalla forma federale del Governo, dalla energia delle autonomie locali, dall'autorità dei precedenti, dal robusto e felice ordinamento del potere giudiziario. Il Congresso non può essere disciolto, il Presidente non può essere revocato; in luogo di una crisi ministeriale, che nei Governi

(1) *On the English const. and governement*, ch. XII.

(2) *National property*, nel Faucher, *Études sur l'Angleterre*, vol. II, p. 220.

(3) *English constitution*, cap. I e A. Laugel, *La Chambre des Communes et le gouvern. parl.* nella " Revue des deux mondes „, 15 maggio 1872, p. 291.

(4) De Tocqueville, capo VIII; Seaman, *Système du gouvern. américain*, ch. I, sect. VIII, p. 31, Bruxelles 1872; De Noailles, *Cent ans de république*, Paris 1891; Saint-Girons, *De la séparation des pouvoirs*, p. 300-301; *Droit constit.*, p. 400-403.

parlamentari può facilmente risolvere ad ogni istante qualsiasi più grave conflitto, è necessario aspettare la crisi presidenziale o la crisi elettorale, un nuovo Presidente o una Camera nuova. Gli Americani hanno respinto il governo di Gabinetto per garantire l'indipendenza del potere esecutivo, stimando che la responsabilità ministeriale avrebbe annullato il Presidente, paralizzati l'Amministrazione e il Governo. Se il Presidente degli Stati Uniti avesse estesi poteri, se il conflitto tra l'esecutivo e il legislativo fosse veramente tale da paralizzare tutta la vita dello Stato, le previsioni di Alessio De Toqueville, di Ezra Seeman, del duca di Noailles e di A. Saint Girons sarebbero un fatto compiuto e gli Stati Uniti avrebbero avuto il loro Napoleone od il loro Toussaint Louverture (1). Ma il pericolo sarà ognor più allontanato, se la costituzione americana si verrà invece modificando per guisa da conciliare coi suoi principii la dottrina della responsabilità dei ministri, un migliore ordinamento di tutta l'amministrazione, nuovi e più efficaci temperamenti all'autorità del Presidente ed a quella del Congresso, mentre la tradizione rafforzerà ognor più la suprema guarentigia della Corte federale, custode della costituzione, arbitra di tutti i conflitti per i quali il sistema parlamentare non può suggerire altra soluzione.

Gli scrittori italiani sono pressochè concordi nell'approvare la giusta dottrina prevalente. " Il potere sovrano dev'essere unico, ma l'esercizio di questa sovranità consta di varie parti o funzioni e richiede varii organi; ora la divisione razionale delle funzioni tra organi diversi non solo è possibilissima, ma è un gran progresso ed anzi una vera necessità dello Stato libero e civile. Come nell'uomo individuo la sua unità organica, senza di cui non si ha la vita, non vieta, anzi richiede che si abbiano parti e funzioni diverse, con organi diversi ed appropriati, per esempio il cervello per pensare, gli occhi per vedere, le braccia per agire e così via discorrendo, così a maggiore ragione l'organismo ben più complesso dello Stato deve avere organi diversi per le sue diverse funzioni " (2).

A questo modo ragionano altri, quando non limitino anche

(1) Per la separazione dei poteri agli Stati Uniti, vedi specialmente: Bryce, *The American Commonwealth*, vol. 1, specialmente: cap. VII (Il Presidente), IX (Il Gabinetto), XX (Relazioni fra il Presidente e il Congresso) e XXV (Raffronto tra il sistema europeo e l'americano).

(2) Palma, *Diritto costituzionale*, I, 172, 173.

più il concetto della separazione, come Guido Jona [1]. " In sostanza la teoria della separazione dei poteri è giusta solo in quanto stabilisce la separazione delle funzioni dello Stato e la loro devoluzione ad organi diversi; in quanto cioè porta alla partizione dell'esercizio della sovranità fra più membri, i quali comprendano in sè gli elementi diversi, realmente esistenti nello Stato. Dal libero concorso di questi elementi, e dal contributo spontaneo che ciascuno di essi può portare all'opera comune, nasce il controllo, il sindacato, il freno per ogni atto, la tutela del diritto, la garanzia della libertà ".

Nè meno esplicito è V. E. Orlando. " Nello Stato si distinguono funzioni diverse, ed appena uno Stato sia uscito dalle condizioni di primitiva barbarie, l' esercizio di tali funzioni viene distribuendosi fra organi diversi. Abbiamo, dunque, diversità di funzioni e diversità di organi, le une e gli altri riassunti nel principio dell'unità dello Stato... Per noi caratteristica dello Stato rappresentativo moderno non è la distinzione dei poteri per sè sola considerata, giacchè essa è generale ad ogni forma di Stato; non l'equilibrio e l'esclusione reciproca tra i varii poteri, perchè ciò è contrario alla nozione organica dello Stato; non l'appropriazione di organi distinti alle funzioni diverse, dappoichè questo nel fatto non avviene; ma bensì che questa distinzione di funzioni, lungi dall'essere una implicita qualità dello Stato e una verità teorica della scienza, è invece concretata e garantita per via di norme dal diritto pubblico sancite. Da ciò una conseguenza gravissima, cioè che quando l'attività dello Stato in uno di quei sensi si manifesta, bisogna che rispetti la sfera entro cui la funzione si limita e le condizioni del suo legittimo esercizio. Così l'atto legislativo, l'atto esecutivo, l'atto giudiziario stanno fra loro distinti non solo per l'essenza loro, ma altresì per la forma: e in ciò risiede una delle più grandi garanzie della libertà civile del cittadino " [2].

Anche più severo è Pietro Bertolini. " Quando, dal considerare le diverse direzioni oggettive dell'attività dello Stato si passi a vedere a quali autorità esse vengano effettivamente e singolarmente affidate, si presenta evidentissimo il fatto, che la distinzione formale delle funzioni non si traduce in una distinzione ugualmente spiccata di autorità e che quindi la

(1) *Studi costituzionali*, § II, *La divisione dei poteri*, p. 85.
(2) *Principi di dir. cost.*, lib. III, cap. IV, p. 61, 62, 65.

divisione dei poteri, facile nel campo della teoria, incontra gravissime difficoltà nella pratica... L'azione dello Stato deve avere una impronta di decisa unità e di armonia, che sarebbe compromessa dalla rigida divisione dei varii poteri, con attribuzioni nettamente esclusive ad autorità affatto diverse „ (1). Quand'anche si potesse giungere in pratica ad una rigida divisione dei poteri, l'equilibrio loro perfetto non sarebbe possibile ed avremo " ora una prevalenza dell'uno ora dell'altro; la famosa bilancia dei poteri è una utopia presso a poco quale si addimostrò il sistema dell'equilibrio politico nella storia degli Stati „ (2).

§ 2. — *I poteri dello Stato.*

Le varie funzioni dello Stato considerate insieme agli organi che le esercitano, con antica espressione sintetica, si chiamano poteri dello Stato. Per quanto la parola *potere* significhi attività, diritto di prendere decisioni efficaci, e debbasi distinguere così dagli *organi*, che dalle *funzioni*, trattando non solo di quelle e della costituzione loro, ma anche della natura e del contenuto di queste, noi non dobbiamo dimenticare, che il diritto costituzionale ha molti vocaboli, i quali hanno significato convenzionale, non letterale, consacrato oramai dall'uso dei più autorevoli scrittori, dal testo delle costituzioni, dal comune linguaggio. Con questo intendimento noi esporremo la ripartizione dei poteri dello Stato secondo il testo delle costituzioni e la dottrina dei più illustri scrittori, e vedremo quale meriti di essere accolta di preferenza nella scienza.

In ogni governo, dice Aristotele, vi sono tre organi, elementi, o poteri, e quando siano ben regolati, il governo è necessariamente ben organizzato. Il primo è quello che consiglia sopra le pubbliche faccende, cui spetta decidere della guerra e della pace, delle tregue, delle leghe, delle leggi, della morte, dell'esilio, della confisca e della revisione dei conti; il secondo è il corpo dei magistrati, cui è attribuito il deliberare su certi argomenti, il decidere e il comandare; il terzo

(1) *Lo Stato per gli individui,* Roma 1889, p. 54.
(2) Ivi, p. 100.

è il corpo che attende a giudicare [1]. Tenuto conto dei tempi, la distinzione è degna dell'alta mente di chi la propose, sebbene imperfetta, e basti a riprova, che noi dobbiamo scendere il corso dei tempi sino a Giovanni Locke e a C. Di Montesquieu prima di trovare qualche cosa di più preciso. Giovanni Locke distingue nettamente il potere di far leggi dal potere di eseguirle, in cui comprende anche il giudiziario, ma aggiunge a questi due nuovi poteri, il confederativo, che comprende i diritti di guerra e di pace, di leghe, di alleanze, di trattati, cioè tutto quello che riguarda le relazioni tra Stato e Stato, ed il potere di prerogativa, spettante ai capi dello Stato, nei limiti della legge e nel caso di circostanze impreveduté e incerte, potere discrezionale, non soggetto a norme fisse, che si manifesta pel maggior bene di tutti e per la stabilità del governo [2]. Secondo C. Di Montesquieu [3], tre sono i poteri dello Stato, il legislativo, cioè il potere di fare le leggi per un tempo o per sempre, e di correggere od abrogare quelle che sono fatte; l'esecutivo delle materie di diritto delle genti, potere di far la pace o la guerra, mandar e ricevere ambasciatori, provvedere alla sicurezza e prevenire le invasioni, e l'esecutivo delle materie di diritto civile, col potere di punire i delitti e giudicare le vertenze dei privati che per brevità, chiama potere di giudicare. La ripartizione sarebbe imperfetta se non si collegasse a tutta la dottrina dell'autore, per cui egli viene considerato come l'evangelista di quella teorica dei tre poteri dello Stato, l'esecutivo, il legislativo ed il giudiziario, che venne acquistando una incontestabile preminenza nel campo scientifico.

Emmanuele Kant considera lo Stato come una triade politica, *legislatoria*, *rectoria* e *judiciaria*, e concepisce l'esercizio della sovranità come un sillogismo pratico, una legge, la *maggiore*, che pone la norma generale cui tutti devono obbedire, un precetto di condotta pel Governo, la *minore*, il quale da essa legge deriva, una sentenza che è la *conclusione*. Questi tre poteri sono coordinati e subordinati; il legislatore è irreprensibile, l'esecutore è irresistibile, il giudice inappellabile [4]. Ma se E. Kant abusa della metafisica, G. Bluntschli, che lo

(1) *Politica*, IV, 11, 12, 13.
(2) *Governo civile*, cap. XIII.
(3) *Spirito delle leggi*, lib. XI, capo VI.
(4) *Principii metafisici del diritto*, parte II, § 37.

critica severamente [1], abusa della storia naturale, esagerando il paragone tra le funzioni dello Stato e quelle del corpo umano, per riuscire ad una distinzione involuta e inutilmente complessa di potere legislativo, governativo, giudiziario, direzione e cura della coltura spirituale, amministrazione e cura delle forze e condizioni naturali. L'esagerazione di quel raffronto è anche maggiore in F. Schäffle, in L. Di Stein ed in altri scrittori tedeschi [2] e conduce a moltiplicare oltre misura i poteri dello Stato, considerando come distinti quelli che sono funzioni proprie dell' esecutivo dello Stato, esercitate col concorso del legislativo. N. Trendelenburg vorrebbe ammettere un distinto potere militare, e lo considera essenziale al pari degli altri tre, mentre se la forza è necessaria allo Stato, l'esercizio suo è funzione propria in ogni caso del potere esecutivo. Come la forza, è necessaria la finanza, ma armi e denari sono mezzi coi quali si applica la vita dello Stato e si adempiono le funzioni del governo, sì che rientrano nelle principali funzioni, che gli sono riconosciute, la legislazione, l'amministrazione e la giustizia [3].

La maggior parte degli autori italiani si accostano alla distinzione classica dei tre poteri. Giuseppe Compagnoni " ammette la comune divisione dei tre poteri attribuiti alla sovranità, l'esecutivo, il legislativo e il giudiziario ", ma non divide la sovranità bensì le emanazioni sue, gli atti conseguenti della medesima, riuscendo a quella supremazia assoluta del potere legislativo che era conforme alle dottrine dell'epoca [4]. Cesare Balbo distingue nella monarchia rappresentativa i tre poteri astratti, legislativo, esecutivo e giudiziario, ed i tre reali, il Re, il Senato e la Camera; egli ammette la distinzione siccome compiuta per non perdersi in astrazioni, ma ne contesta l'esattezza, riscontrando che essa non fu, non è applicabile in fatto a nessun governo rappresentativo. " La divisione teorica dei tre poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, per quanto compiuta ed esatta, non fu applicata mai, non è applicabile nella pratica; quei tre poteri sono tre poteri

---

(1) *Teoria dello Stato*, lib. VII, capo VII.

(2) Bluntschli, lib. VII, capo VII; Schaeffle, *Vita del corpo sociale* (ediz. italiana, U. T. E), p. 723 e seg.; Stein, *Scienza dell'Amministrazione* (Bib. sc. polit., serie II, vol. I); Schulze, *Preussische Staatsrecht*, Leipzig 1881-86; Stengel, *Organisation des preuss. Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen dargestellt*, Leipzig 1884.

(3) *Filosofia del diritto*, § 177.

(4) *Elementi di dir. cost. democr.*, Venezia 1797, p. 61-63.

astratti, di che non si fecero nè sono fattibili mai tre poteri reali, tre corpi o persone, per così dire, in carne ed ossa. La teoria di quei tre poteri può esser utile nelle discussioni dei libri o talor anche dei parlamenti;... ma nonchè inutile è nociva tutte volte che si faccia l'erronea confusione di qualunque di quei tre poteri astratti, con qualunque dei poteri o magistrati reali dello Stato „ (1). Luigi Palma, dopo aver minutamente esposte le varie dottrine, riesce alle conclusioni seguenti: " I poteri dello Stato, se si considerano come funzioni astratte di esso, la legge, il Governo e l'amministrazione, la giustizia, si possono ridurre ai tre famosi: il legislativo, l'esecutivo o meglio governativo ed amministrativo, il giudiziario; se poi si considerano come organi principali della *suprema potestas*, si distinguono i comizii o potere elettorale, primo organo di formazione del volere dello Stato, il potere rappresentativo o la Camera dei Deputati, il Senato o potere moderatore, il ministero o potere governante ed amministrativo, i giudici o il potere giudiziario, il Re o potere regio, che unifica l'azione degli altri vari organi del potere pubblico, e che ne corrisponde alla cima, come il potere elettorale alla base. La vera teoria dunque è, ci sembra, che il potere sovrano, teoricamente, astrattamente, intrinsecamente, è uno, come complesso di leggi, di Governo ed amministrazione, di giudizi, benchè queste tre funzioni si possano razionalmente dividere; ma queste varie funzioni debbono essere divise tra varii organi, nel senso, non solo che nessuno debba concentrarli tutti, ma ancora che nessuno abbia tutto il potere legislativo, tutto il governativo, tutto il giudiziario e che ciascuno per compiere il suo ufficio abbia bisogno di qualche altro „ (2).

Giuseppe Saredo non si diparte dalla divisione consueta. che trae dalle esigenze supreme della vita dello Stato, per le quali si richiede " che si facciano delle leggi le quali contengano formulati e sanciti i principi del diritto naturale...; che queste leggi siano promulgate, fatte conoscere, che si determinino gli agenti che devono vegliare alla loro esecuzione, che si provveda alla retta amministrazione del denaro pubblico, che si vegli all'ordinamento della forza pubblica, la quale deve garantire la sicurezza interna e la sicurezza esterna, che si mantengano finalmente buone relazioni internazionali...;

(1) *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze 1857, p. 210-212.
(2) *Dir. cost.*, vol. I, p. 193-194.

che le leggi siano rigorosamente eseguite, puniti coloro che ardiranno violarle, e i dissensi tra privati in questioni di persone e di cose siano sciolti secondo i precetti delle leggi medesime per sentenza di tribunali „. E dimostra come questi tre poteri abbiano fondamento organico insieme ed economico (1).

Carlo Fontanelli distingue il potere legislativo e l'esecutivo, e questo suddivide in amministrativo, che riguarda l'esecuzione della legge in generale, e giudiziario, che riguarda l'applicazione della legge ai casi particolari, quando essa venga violata oppur quando sorga controversia tra i cittadini. " Tutti questi poteri nel sistema rappresentativo debbono essere distinti tra loro, per il principio della divisione dei poteri, ma per questo stesso principio la distinzione non deve esser intera, perchè altrimenti in ogni sfera si avrebbe un potere assoluto „ (2). V. E. Orlando combatte con molta severità l'errore di moltiplicare i poteri dello Stato, derivato dal confondere con essi le forze politiche che agiscono nello Stato, e l'organo da cui il potere stesso viene esercitato " distinto un potere regio e poi un potere ministeriale, noi domandiamo perchè non si debba anche distinguere il potere che è esercitato dal prefetto, dall'ispettore forestale e via via „. E limitando l'attenzione sua alle funzioni, e particolarmente alle grandi manifestazioni diverse dell'attività dello Stato, egli reputa sufficiente, " che in uno Stato si riscontri una funzione tendente alla dichiarazione di quelle norme giuridiche che debbono regolare i rapporti pubblici e privati, una funzione destinata ad ottenere, anche con un'esterna coercizione, l'osservanza di queste norme, a curare nei limiti del possibile, il sociale benessere, una funzione, la quale, data la controversia tra privati o una violazione delittuosa dell'ordine giuridico, accerti il fatto e vi applichi il diritto corrispondente. Uno Stato in cui una di queste funzioni manchi non è concepibile; come dall'altro lato, qualunque altra funzione, vorrà escogitarsi, potrà in esse comprendersi (3).

Che se la maggior parte degli scrittori accolgono questa dottrina, altri tentarono una diversa ripartizione, o suddivisero i tre poteri fondamentali, sia considerandoli esclusiva-

(1) *Principii di dir. cost.*, Parma 1863, vol. I, p. 249 e seg.
(2) *Le nostre istituzioni*, Milano 1874, p. 77-78.
(3) *Principii di dir. cost.*, p. 63 e cfr. lib. IV, cap. I, § 3.

mente come organi, sia avendo riguardo anche alle loro funzioni. Giangiacomo Burlamaqui ravvisa nella sovranità, oltre al potere legislativo e al giudiziario, un potere coattivo, o diritto di stabilire pene, il diritto di esaminare le opinioni che si insegnano nello Stato, quello di radunar truppe, quello di contrarre pubblici impegni e fare trattati o alleanze, quello di creare ministri e magistrati, e molti altri [1]. Beniamino Constant aggiunge ai tre poteri, il moderatore esercitato dal Re, ed il locale, municipale o provinciale, e ne ravvisa la più chiara espressione nella costituzione inglese, traendone nuovo argomento a dimostrare i pregi della monarchia costituzionale [2].

Anche Silvestro Pinheiro-Ferreira ammette nello Stato cinque poteri, aggiungendo l'elettorale ed il conservatore [3], seguìto in questo da G. Tissot e da altri [4]. E vi sono scrittori i quali, seguendo L. Amedeo Melegari e Montlosier, ravvisano i tre poteri nel Re, rappresentante degli interessi permanenti dello Stato, nel Senato espressione degli interessi conservativi, che assumono la loro importanza dalle influenze morali, dalle tradizioni, dai pubblici servizi e dalle grandi condizioni sociali, e nella Camera dei Deputati, che rappresenta gli interessi progressivi della democrazia, confusione evidente tra la dottrina dei poteri dello Stato e quella del Governo misto [5]. Altri aggiungono un potere costituente, il quale viene

(1) *Principes de droit politique*, parte I, cap. VIII.

(2) *Cours de politique constitutionnelle*, I, ch. I. " I tre poteri politici, quali sono conosciuti finora, il potere legislativo, l'esecutivo, il giudiziario, sono tre forze (*ressorts*) che debbono cooperare, ciascuna nella sua parte, al movimento generale; ma quando esse si incrocicchiano, si urtano fra loro e vicendevolmente si inceppano, ci deve essere un quarto *ressort*, che le rimetta al loro posto. Una tal forza non può essere in una di queste tre, perchè a lei servirebbe di mezzo per distruggere le altre, bisogna che sia al di fuori e in certo modo neutra. La monarchia costituzionale ha il gran vantaggio di creare questo potere neutro nella persona di un re, già circondato di tradizioni e di memorie e rivestito di una potenza d'opinione la quale serve di base alla sua potenza politica. Il re, autorità neutra ed intermedia, è un mezzo a questi tre poteri, senza alcun interesse positivo a disordinarne l'equilibrio, avendo al contrario tutto l'interesse a mantenerlo ".

(3) *Cours de droit public interne et externe*, Paris 1830-38.

(4) *Principes de droit public*, partie I, liv. I, ch. II, § 5.

(5) L. A. Melegari, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino; Montlosier, *De la monarchie française*, 2ᵉ partie, ch. XX, p. 324; e pare anche il pensiero di Beniamino Disraeli, secondo una citazione di Cucheval Clarigny, *Lord Beaconsfield*, nella " Revue des deux Mondes ", 1 ott. 1879, p. 510.

accolto di preferenza dagli scrittori francesi (1), ed anche in Italia lo ammettono come potere distinto, quasi speciale espressione della sovranità, Giusto Emmanuele Garelli (2), Augusto Pierantoni (3), Francesco Paternostro (4) e qualche altro, oltre, s'intende, gli scrittori della scuola democratica che su di esso vorrebbero anzi fondare, come vedremo innanzi, tutto lo Stato, giustificando in cotal modo la denominazione di potere rigeneratore ad esso attribuita da Ahrens (5). E come dal Trendelenburg il potere militare è ammesso da L. De Stein e da G. E. Garelli (6), ed il potere regio lo è dà L. Casanova (7), mentre Pinheiro-Ferreira, De Barante, Luigi Palma ammettono il potere elettorale (8), e v'è chi parla di un potere ecclesiastico, del potere della stampa, di quello di pubblica inchiesta (9), del potere della pubblica opinione e di altri ancora.

Tra coloro che immaginarono i sistemi più complicati vogliono essere ricordati Geremia Bentham e Giandomenico Romagnosi. Il primo, pur non escludendo assolutamente i tre poteri classici, afferma che essi sono lungi dal rappresentare tutti gli elementi della sovranità e propone una nuova analisi, di cui non si nasconde i difetti. I poteri elementari astratti, a suo avviso, sarebbero quelli immediati sulle persone, sulle cose altrui, sulle cose pubbliche, il potere di comandare sulle persone prese individualmente e sulle persone prese collettivamente o come classi, il potere di specificazione o di classificazione riguardo alle persone, alle cose, ai luoghi, ai tempi, ed il potere remunerativo, di accordare o negare ricompense (10). Giandomenico Romagnosi ammette otto poteri, i quali agiscono complessivamente e contemporaneamente come a corpo vivente si conviene, e li esamina prima nel loro aspetto

---

(1) Hello, *Du régime const.*, Bruxelles 1849; Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, Paris 1872, p. 369; Molinier, *Cours élémentaire de droit constitutionnel*, p. 37.

(2) *Lezioni di dir. cost.*, Torino, lez. VII.

(3) *Trattato di dir. cost.*, vol. I, p. 231.

(4) *Diritto costituzionale*, p. 177.

(5) *Filosofia del diritto*, p. 54.

(6) Op. cit., lez. VI.

(7) *Diritto cost.*, Genova 1860, vol. II, lez. XIX.

(8) Pinheiro-Ferreira, Dialogo VI; De Barante, *Questions const.*, Bruxelles 1849, p. 20; Palma, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano 1867, e *Corso di dir. cost.*, I, 184; Brunialti, *Guida allo studio del dir. cost.*, Torino 1872, p. 72.

(9) Orlando, p. 132; Arcoleo, *Le inchieste nei governi parlam.*

(10) *Traité de législation civile et pénale*, Bruxelles 1840, vol. IV, p. 228-243.

organico, poi nelle loro funzioni (1). E sono i seguenti: 1° Il potere determinante o legislativo, che si esercita colla legislazione. 2° Il potere operante, che si esercita coll'amministrazione. 3° Il potere moderatore, che si esercita colla conservazione delle attribuzioni e colle funzioni dell'ultima confidenza, il quale concretamente ha per fine di contenere le autorità entro i confini del potere stabilito dalla costituzione, di conservare le forme stabilite alle funzioni costituzionali, di vincere certe collisioni fra il governo e le autorità costituzionali, di preservare il governo in certi casi inopinati, di esercitare certe funzioni di un'eminente tutela incompatibile coll'amministrazione o coll'antagonismo nazionale, di dare infine stabilità e considerazione alla potenza dello Stato. 4° Il potere postulante, che si esercita col patrocinio politico e civile, cioè coll'esaminare, col riferire, col reclamare, col difendere, in una parola col proteggere. 5° Il potere giudicante, che si esercita colle procedure e coi giudicati di qualunque ordine, salva l'esecuzione all'autorità del Governo. 6° Il potere costringente, il quale specialmente si esercita colle forze e coll'armi. 7° Il potere certificante, che si esercita colla fede pubblica e colla conservazione delle cose autentiche. 8° Il potere predominante, che si esercita coll'opinione pubblica nazionale.

Tenendo conto dell'opinione degli scrittori e delle costituzioni positive, noi siamo condotti a distinguere nello Stato, oltre ai tre poteri classici, l'esecutivo, il legislativo ed il giudiziario, due altri, diversi per verità nella loro espressione, il potere elettorale e quello della pubblica opinione, che comprende tutte le attività cospiranti insieme alla costituzione e pel medesimo fine. Non possiamo invece riconoscere come distinti poteri dello Stato, il regio, il militare, l'ecclesiastico, il municipale ed il costituente.

A. 1. *Il potere legislativo.* — Lo Stato formula anzitutto la sua volontà sopra una data cosa, e la esprime col mezzo della legge. Se non è esatto concepire il potere legislativo come supremo e quasi assorbente gli altri, esso ha però un primato in ordine di tempo, perchè lo Stato può eseguire col mezzo degli organi suoi soltanto ciò che è nella legge e conforme alla legge. La sua importanza parmi assai ben determinata da G. Bluntschli. Il potere legislativo appartiene al corpo intero dello Stato: esso dichiara l'ordine politico e giu-

(1) *Scienza delle costituzioni*, parte I, capo VII, p. 73-74, Firenze 1850.

ridico (*Staats- und rechts-ordnung*), ne è la più alta espressione e precisa i limiti entro ai quali gli altri poteri dello Stato esercitano le funzioni loro. Uno ordina le permanenti relazioni dell'assieme, gli altri spiegano di regola la loro autorità in particolari direzioni. Ma il potere legislativo non determina soltanto le norme generali, il diritto, la legge nel senso stretto della parola. Ad esso spetta del pari fondare o modificare le istituzioni dello Stato, sviluppare l'organismo, comprendendo esso anche il potere costituente, che taluno reputa distinto, sia che la costituzione preveda il modo con cui può essere modificata, sia che ciò segua secondo consuetudini autorevoli o nella forma dell'ordinaria legislazione „ (1).

Le manifestazioni della volontà della nazione per mezzo degli organi dello Stato ai quali la costituzione attribuisce questo ufficio possono assumere forme svariate, riguardare materie diversissime, ma non dànno perciò luogo a diverse funzioni. La funzione di volontà è una sola e si concreta nella manifestazione di questa, nella legge (2), qualunque sia la sua forma, come si comprendono nel concetto del potere legislativo anche quegli atti, con cui il legislativo concorre a manifestare la volontà dello Stato e per cui gli organi del potere esecutivo hanno anche funzioni legislative o partecipano a queste. Oltre alle leggi propriamente dette, noi possiamo considerare come manifestazioni del potere legislativo le altre disposizioni d'ordine interno, decreti e regolamenti, dai quali, quando siano emanati secondo le forme della costituzione, risulta un vincolo obbligatorio per i cittadini, del pari che da quelli d'ordine interstatuale. La parte sostanziale e più importante del potere legislativo è esercitata dalle Camere, ma vi contribuiscono in maniera generale il Re, con la proposizione e la sanzione delle leggi,. il Gabinetto con la facoltà di presentarle, emendarle, ritirarne le proposte, del pari che con la podestà di emanare speciali norme obbligatorie o con quelle che si riconoscono ad altri corpi od organismi viventi nello Stato.

2. *Il potere esecutivo.* — La concordia degli scrittori e delle costituzioni, già dissi, è meno grande, quando veniamo all'esecuzione della legge, la quale secondo alcuni si compie con unica funzione, secondo altri con funzioni distinte. G. Locke comprendeva nel potere esecutivo anche la giurisdizione, con-

---

(1) *Teoria dello Stato*, lib. VII, capo VII.

(2) Morelli A., *La funzione legislativa*, Bologna 1893, p. 48.

siderandola come una cosa sola con esso; C. Di Montesquieu parla di due manifestazioni del potere esecutivo, ma una di queste corrisponde al giudiziario, nel che si accordano parecchi altri. Molti distinguono l'esecuzione della legge in senso stretto, che comprende l'amministrazione e la giurisdizione, e le ragioni loro sono così riassunte da S. Scolari: " Le provvisioni che l'autorità esecutiva prende acciocchè la legge consegua il suo fine, corrispondono alle differenti specie di ostacoli, che al raggiungimento d'esso fine possono contrastare. E siccome i detti ostacoli sono principalmente di due maniere, e cioè di diritto, e provengono dalla legge stessa, o di fatto, e la radice ne può essere in ogni altro ordine di cose, così si notano due parti nella potestà esecutiva, secondo che intende a rimuovere le difficoltà giuridiche mediante l'autorità giudiciale, o le materiali mediante l'amministrazione ". E più lungi " se si osserva poi quale sia la propria missione, a cui l'autorità giudiziaria deve rispondere, non vedesi come si diparta dallo scopo dell'applicazione delle leggi; imperciocchè essa altro non fa che risolvere speciali difficoltà opponentisi alla efficacia delle ordinazioni legislative. Queste difficoltà provengono dalle dubbiezze a cui dà luogo la legge, o dalle sue imperfezioni e lacune, o dai contrasti che ingenera fra cittadini o che le surgono contro: sono quindi difficoltà di diritto. Per cui si arguisce esser suo scopo l'assicurare la giusta applicazione della legge ai casi particolari, come scopo dell'autorità amministrativa l'assicurarne l'applicazione opportuna " (1).

Giusto E. Garelli distingue invece tre speciali funzioni del potere esecutivo: l'amministrativo, il giudiziario e il militare (2),

---

(1) *Diritto amministrativo,* Pisa 1870, p. 87, 90, 91; e cfr. Brougham, *Filosofia politica,* Firenze 1850, p. 41-42; Hello, op. cit., p. 335; Balbo, op. cit., p. 211; Ahrens, *Diritto naturale,* Milano 1851, vol. I, p. 178; Macarel, op. cit., p. 31-32; Casanova, op. cit., vol. II, p. 400-401; Palma, *Corso,* I, p. 190; Fontanelli, op. cit., p. 77; Morelli, op. cit., p. 49.

(2) " Nella cerchia del potere esecutivo vi ha una capitale distinzione di funzioni, l'una generale, continua ed imperativa, che tende a rimuovere d'innanzi alla legge le resistenze e gli ostacoli di fatto, l'altra speciale, eventuale e dichiarativa, che mira a risolvere le difficoltà di ragione, a definire i diritti controversi. Questa seconda funzione, che è la giurisdizione... è per il suo intrinseco carattere così differente dalla prima, che alcuni autori non esitano ad attribuirla ad un distinto potere...

" Anzi nel potere esecutivo ravvisano potersi fare ancora un'ulteriore distinzione di funzioni nell'ordine stesso degli ostacoli di fatto che debbe vincere per l'esecuzione della legge: imperciocchè vi ha un'azione preparatoria, dispositiva ed

ed Alberto Morelli, pur convenendo nella tripartizione, muta alle tre funzioni d'esecuzione il nome, secondo il diverso concetto che egli se ne forma, distinguendo la funzione esecutiva in stretto senso, la giudiziaria e la costringente [1].

G. Bluntschli censura la consueta espressione di potere esecutivo, la quale parrebbe significare che il Governo ha solo la funzione secondaria di eseguire deliberazioni altrui. Le funzioni di Governo sono per natura loro primarie; egli decide, esprime

---

ordinativa, che tende a prevenire le resistenze, a conciliare gli interessi, ad appianare le difficoltà prima che assumano maggiori proporzioni; e un'altra che si volge a reprimere ciò che non si è potuto prevenire, ad abbattere l'ostacolo, a vincere ad ogni costo la resistenza. In quella parte dell'intelligenza è maggiore che in questa, in cui, benchè pure l'intelligenza vi concorra, la forza si fa precipuamente sentire. L'una è l'azione amministrativa, l'altra il comando militare. E così mentre il potere legislativo è semplice ed uno come il puro concetto che debbe rappresentare, il potere esecutivo invece ci mostra nella sua unità tre diverse forme corrispondenti alla varietà dei fatti sui quali si raggira, facendo comparire tre poteri distinti: il potere giudiziario, il potere amministrativo e il militare „. — Op. cit., p. 43-45.

(1) Egli scrive " 1° Funzione operante spontaneamente, o di esecuzione volontaria, funzione esecutiva in stretto senso, mercè la quale lo Stato, a mezzo dei singoli suoi membri e di organi speciali, esegue, senza che alcun ostacolo si opponga, la propria volontà.

" 2° Funzione giudiziaria, con cui si determina, in caso di controversia e violazione della legge, la norma da applicarsi nel caso particolare; funzione che diremmo quasi sospensiva, perchè sospende l'esecuzione.

" 3° Funzione costringente, o coercitiva, funzione d'esecuzione forzata, con cui lo Stato, opponendosi ostacoli materiali di qualsiasi specie all'attuazione della legge, sia in generale, sia in seguito alla sentenza che determina la norma applicabile, si serve della forza, di mezzi esterni di coercizione, per obbligare alla esecuzione della legge, non volontariamente attuata da coloro cui spettava il farlo. Questa terza funzione è sussidiaria e complementare delle altre due e risponde, rispetto non solo a quella giudiziaria ma anche a quella esecutiva propriamente detta, al concetto d'impero presso i romani.

" È noto di fatti che l'idea di giurisdizione era ristretta alla cognizione che il magistrato prendeva di un affare relativo agli oggetti affidatigli. L'impero invece era definito come " una potestà armata „ e comprendeva tutti gli atti con cui i cittadini venivano obbligati ad eseguire gli ordini del magistrato. La giurisdizione finiva colla sentenza; gli atti posteriori di costringimento costituivano l'impero, la cui indole e il cui scopo apparisce limpidamente nel Voet, là dove dice che " vana et illusoria est omnis jurisdictio nisi nervos habet imperii, quibus ab obedientiam adducantur contumaces et executionem decreta sortiantur „.

" Anche in diritto canonico si trova questo concetto di una potestà *coercitiva*, distinta dalla giurisdizionale. È indicata, dicono, presso San Matteo (VIII, 17, 18) ed è confermata dagli esempi dell'incestuoso Corintio (I, ad *Corint.*, V, 3, 5) di Imeneo e di Alessandro (I, ad Tim., I, 20) che l'apostolo Paolo diede in possesso a Satana, però soltanto *in interitum carnis, ut spiritus salvus sit.*

la sua volontà, ordina o vieta, e per lo più i suoi ordini sono rispettati senza alcuna necessità di coazione, che se è necessaria, come è tra le naturali e necessarie attribuzioni del Governo, viene affidata ad autorità subordinate... Nella cerchia fissata dalle leggi, il Governo esprime liberamente la sua volontà, tratta cogli altri Stati, affida indagini ai suoi funzionarii, prende le necessarie misure per il mantenimento dell'ordine, nomina alle funzioni e provvede tutto ciò che è utile al pubblico bene e rientra nelle sue attribuzioni o gli è dalla legge attribuito, dispone della forza armata (1). Ma si può ammettere che il Governo abbia il potere di comandare, l'ἀρχή, l'*imperium*, l'autorità ed il regno, senza per ciò dargli il primo posto nello Stato, elevarlo al disopra del potere legislativo, considerarlo come la testa nel corpo umano. Che anzi la sua stessa libertà d'azione secondo la legge è soggetta alla continua e permanente limitazione della responsabilità ministeriale, per cui le Camere possono ad ogni momento determinare un mutamento d'indirizzo in tutta l'amministrazione dello Stato, o costringere il potere esecutivo ad interpellare la volontà nazionale se cotesto mutamento debba seguire. Ora come gli organi ai quali è in principal modo affidato il potere legislativo possono in questa maniera esercitare una influenza decisiva e determinante su tutto l'indirizzo del potere esecutivo, così questa ha una azione sul potere legislativo e deve provvedere, anche al difuori del campo della legge, a tutta la vita dello Stato. Ma comunque lo si intenda o per quanto alla semplice esecuzione della legge si associno tutti gli altri atti che costituiscono il Governo e l'amministrazione dello Stato, noi avremo pur sempre un potere d'azione, distinto dal legislativo, non subordinato ad esso, ma reciprocamente collegati per modo che l'uno tornerebbe vano o tirannico senza dell'altro.

3. *Il potere giudiziario.* — Non riesce altrettanto evidente e per questo è da molti negata o messa in dubbio l'esistenza di un distinto potere giudiziario. Ed in verità gli oppositori prendono le mosse dalle precise disposizioni di non poche costituzioni, le quali, come lo Statuto italiano del 1848, parlano dei due soli poteri che abbiamo esposti, e parlano dell'ordine giudiziario come di una parte dell'esecutivo. Ma anzi tutto noi abbiamo costituzioni le quali considerano il giudiziario come un vero potere dello Stato, e dobbiamo riconoscere che ne

(1) Op. cit., lib. VII, cap. VII.

traggono, e in condizioni difficili, forze preziose [1], mentre i più illustri scrittori di diritto pubblico ammettono che l'armonia tra gli ordinamenti politici ed i giudiziarii è una delle prime necessità di uno Stato libero. L'autorità giudiziaria, dice G. Story è la sola garanzia delle minoranze pacifiche e Pasquale Grippo riconosce essere vitale interesse della libertà ordinare il potere giudiziario in modo che armonizzi cogli altri poteri dello Stato ed adempia alle sue alte funzioni costituzionali [2]. Eppure " non è possibile rilevare l'inconseguenza della maggior parte delle costituzioni per ciò che riguarda il potere giudiziario. Le relazioni e i discorsi degli oratori lo presentano come il palladio della libertà; poi dimenticano il punto di partenza e lo confinano in una sfera di azione isolata, nel diritto privato, quasi fosse nel meccanismo costituzionale elemento inutile, senza dirette relazioni cogli altri poteri dello Stato, che sono in costante rapporto tra loro " [3].

Noi teniamo conto dell'elemento politico oltre che del giuridico, ma non disconosciamo che l'attuazione e la difesa del diritto è uno dei principali uffici dello Stato moderno. Il potere giudiziario dà modo di attuare questo ufficio, col mezzo di organi i quali procedono per via di giudizio, esaminando i singoli fatti e riducendoli alle norme generali del diritto. " Il potere giudiziario è posto tra gli altri due, perchè non basta emettere leggi e svolgerne i dettami secondo i pubblici interessi, ma conviene mantenerne il significato e l'imperio quando nei singoli casi sorga la contraddizione tra lo Stato di fatto e quello di diritto, quando l'opposizione degli interessi particolari neghi il diritto altrui, o lo confonda con l'interesse, o quando violi il diritto stesso con la coscienza e col proposito di violarlo " [4].

La confusione del potere giudiziario col potere esecutivo è

(1) Bluntschli, *Teoria dello Stato*, VII, VII; Grippo P., *Il potere giudiziario in rapporto alla costituzione dello Stato*, Napoli 1881; *Du pouvoir judiciaire dans la monarchie constitutionnelle*, Paris 1869; De Reu, *Du pouvoir judiciaire dans le canton de Vaud*, Lausanne 1861; Brunialti, *Funzione politica del potere giudiziario* nell'" Archivio Giuridico " V, p. 403-417; Gneist, *Lo Stato giuridico;* Stein, *Scienza dell'amministrazione;* Jousserandot, *Du pouvoir judiciaire et de son organisation en France*, Paris 1878; Brinton Coxe, *An Essay on judicial power and incostitutional legislation*, Filadelfia 1883; Ugo G. B., Op. cit.

(2) Op. cit., Introd., IV.

(3) De Reu, op. cit., p. 7.

(4) Grippo, op. cit., p. 6-7.

derivata principalmente da un men che esatto concetto di entrambi, reputandosi che se per potere esecutivo si intende quello cui è affidata l'esecuzione delle leggi ed il giudiziario intende a curare che le leggi sieno eseguite, la funzione di questo fosse una parte di quella generale affidata all'esecutivo. Il potere esecutivo ha cura degli interessi generali politici ed amministrativi, e tra esso ed il giudiziario vi è una profonda differenza di funzioni e del modo come queste si esplicano. " Il potere giudiziario si distingue essenzialmente dal Governo perchè non agisce, ma applica il diritto sancito o riconosciuto. Le funzioni del Governo si possono paragonare a quelle dell'intelligenza nell'uomo, quelle del potere giudiziario alle azioni della sua coscienza morale. La distinzione subbiettiva di questi due poteri nello Stato moderno costituisce perciò un vero progresso; una volta si riunivano nelle stesse mani, ma tutto vantaggiò nel cambio, la purezza del diritto, la libertà dei cittadini, il Governo „ (1). Laonde si comprende come il più completo ed armonico svolgimento dei varii poteri dello Stato, si consegua solo con una netta separazione degli organi della sovranità, a cui è dato il Governo e l'amministrazione dello Stato, da quello la cui funzione consista nell'amministrazione della giustizia come stato giuridico, tanto nelle relazioni tra i cittadini, quanto in quelle tra i cittadini ed i poteri dello Stato in quanto hanno carattere giuridico.

Il potere esecutivo opera per vie generali e di sua propria iniziativa, mentre il giudiziario opera per casi singoli, mosso o determinato da azioni particolari. Anche Luigi Palma, sulle traccie di Pellegrino Rossi e d'altri scrittori, e sebbene non ammetta un potere giudiziario distinto dall'esecutivo, nota la differenza delle funzioni loro. " Il potere giudiziario è subordinato al legislativo in questo senso, che esso deve giudicare *secundum legem*, non *de legibus*, però quando il diritto è dichiarato in un certo modo, nè il legislatore, nè il Governo possono legittimamente sindacarlo nella sua interpretazione, o dettargli i suoi responsi. Nella sua cerchia è libero ed indipendente. Deve anzi avere il diritto di far rientrare il potere esecutivo nei suoi limiti, sia respingendo i suoi atti illegali, per esempio i decreti e regolamenti di natura legislativa, sia giudicando e punendo gli atti arbitrarii dei suoi agenti, come in Inghilterra ed in America. In America, anzi, la Corte federale suprema

(1) Bluntschli, loc. cit.

ha il potere di tutelare la costituzione; però colà una rigogliosa democrazia dev'essere contenuta nei suoi eccessi, mentre tra gli Stati e le legislature locali occorre un giudice supremo, d'onde il bisogno d'una specie di Cassazione per tutelare l'unione, e mantenere la competenza federale sugli Stati medesimi.

" *Lex est commune praeceptum, communis reipublicae sponsio;* finchè non sia revocata comanda a tutti. Il giudizio invece comanda solo alle parti che piatiscono, e sottostà alle leggi; trae la sua autorità dal mandato del sovrano (corpo elettorale come spesso in America, re e ministri di giustizia come altrove e generalmente nelle monarchie) a nome della sovranità dello Stato, non che dalla presunzione della *Res judicata,* alla cui sicurtà stanno gli ordinamenti giudiziarii e la procedura. I regolamenti, come le leggi, riguardano il futuro e precedono i fatti; le sentenze dei giudici invece riguardano il passato e seguono ai fatti. I primi sono formati e pubblicati spontaneamente per iniziativa propria dagli organi che ne hanno il potere e sono rivocabili; le altre dai giudici, e non attivamente ma in seguito ad azione delle parti discordanti; si ha appello verso di esse, ma quando siano passate in cosa giudicata non sono più rivocabili. L'amministrazione cura gl'interessi comuni, i servizi pubblici, il diritto sociale, usando anche della prudenza e dell'equità; la giustizia tutela *stricto jure* il diritto della famiglia, la capacità individuale, i beni privati, applica le pene. Tutte e due sono forme di sviluppo del potere sovrano e dell'esecuzione delle leggi, ma sono distintissime; non si avrebbero altrimenti organi appositi ed adatti per risolvere le contestazioni dei singoli collo stesso Governo; si confonderebbero le funzioni della stretta giustizia fra le parti con quelle di governo e di amministrazione, ossia d'imperio e di cura degli interessi pubblici, entro bensì la sfera del diritto, ma ampiamente operante secondo gl'intendimenti del legislatore, secondo l'equità e l'utilità pubblica " (2).

La distinta esistenza del potere giudiziario appare anche più evidente, se noi ne esaminiamo le funzioni, che Pasquale Grippo riduce a tre: la funzione costituzionale, che si attua mantenendo i varii poteri dello Stato nei limiti delle loro rispettive attribuzioni in quanto possano venire in conflitto coi diritti individuali; il giudizio, sia come dichiarazione del conteso diritto individuale civile o politico, sia come ristaurazione

---

(1) *Dir. cost.*, I, p. 177-178. (2) Palma, op. cit., p. 178.

del diritto violato, che si attua con gli ordinamenti penali; e la giurisdizione volontaria, riposta nella tutela di talune relazioni individuali e famigliari. La giurisdizione volontaria non è necessariamente connessa all'essenza del potere giudiziario, e potrebbe essere affidata ad altre autorità, imperocchè il magistrato agisce in questi casi piuttosto come amministratore. Nel 1848 l'Assemblea nazionale tedesca aveva formulato un progetto di legge, per sottrarre ai tribunali tutte le funzioni che non richiedono una pronuncia giudiziaria; che se la giurisdizione volontaria venne mantenuta, in Germania come altrove, è perchè trattasi di argomenti strettamente connessi con quella del magistrato, i quali richiedono una svariata conoscenza tecnica e giuridica, mentre i giudici offrono le maggiori garanzie per la tutela giuridica di quei rapporti, in grazia appunto della loro imparzialità, del loro sapere e del metodo col quale trattano gli affari [1].

La seconda funzione spettante al magistrato è materia della scienza dell'ordinamento giudiziario, e può conciliarsi anche coi principii di quelle costituzioni e colle dottrine di quegli scrittori, che non riconoscono nella magistratura un vero potere politico. Il che non può dirsi della funzione eminentemente costituzionale di quella, determinata dall'ordinamento dei pubblici poteri e dalle relazioni che questi hanno tra loro e coi cittadini. “ Il potere sociale, in quanto è chiamato ad attuare la legge e la giustizia, deve avere la competenza a decidere tutte le controversie nelle quali è questione d'un rapporto giuridico individuale o di un diritto che la legge guarentisce nei cittadini, sia politico, sia civile. E poichè il diritto individuale può essere negato, in onta alla legge, tanto per fatto particolare dei cittadini, quanto dall'azione del potere esecutivo, spetta al potere giudiziario, nei limiti della propria competenza, mantenere inviolati quei diritti, dando alla legge la intelligenza che le si conviene. Ciò facendo, ne tutela il rispetto, difende il diritto individuale contro gli atti del potere politico ed amministrativo, negando con la sua forza d'inerzia esecuzione a dettami, che non hanno virtù di legge o che in essa non hanno base, ovvero aprendo l'adito alle riparazioni civili nei casi singoli e non per via di regolamenti generali „ [2].

Rodolfo Gneist ha dimostrato, quello che era sfuggito anche a molti scrittori nazionali, quanto contribuirono l'autorità e

(1) Schulze, *Preussische Staatsrecht*, Leipzig 1877, II, 299.
(2) Grippo, op. cit., p. 13-14.

l'indipendenza del potere giudiziario allo sviluppo delle libere istituzioni inglesi. Quando l'uguaglianza dei principii giuridici potevasi conseguire soltanto coll'applicazione giudiziaria nei singoli luoghi, i giudici si separano dagli altri funzionarii e percorrono le contee. L'eguaglianza delle forme di giurisdizione e dei principii di diritto diventa un fatto incontestato in Inghilterra, in un tempo in cui sul continente regna la maggior diversità di forme e di leggi, secondo i luoghi e le classi. E le funzioni dei giudici si estesero ugualmente al diritto pubblico ed al privato, riuscendo ad una giurisprudenza uniforme, costante, che annodò e mantenne vincoli indissolubili tra il popolo ed il potere giudiziario. I giudici rappresentavano un principio che giovava allora al potere regio, ma doveva tornare non meno utile alla monarchia costituzionale: la sovranità di tutte le classi sociali sotto le medesime leggi e gli stessi tribunali e l'obbligo uguale di pagare le imposte. Il potere giudiziario effettuava così quello che in Francia ed altrove, dove la magistratura era diventata e rimaneva il rappresentante del diritto feudale, intraprese più tardi l'amministrazione, la quale in Inghilterra non si emancipò mai dai tribunali. I diritti e i doveri reciproci dell'amministrazione e dei cittadini, sono circoscritti dalle leggi; le norme che emanano dall'amministrazione e regolano la sua azione possono essere argomento di ricorso ai tribunali, che decidono, nel caso speciale, della loro compatibilità colle leggi; le questioni di diritto pubblico sono di competenza dei magistrati quantunque volte possano essere oggetto di una decisione giudiziaria ed a tale riguardo non v'è differenza tra il diritto pubblico e il diritto privato. Cotesta supremazia del potere giudiziario riesciva tutela efficace alla libertà dei cittadini, garanzia sicura di responsabilità di tutta l'amministrazione, mentre diventava uno dei fondamenti più saldi del sistema parlamentare, limitando tutte le pubbliche autorità, formulando in leggi precise il diritto amministrativo ed estendendo la sovranità del potere giudiziario, inseparabile da quella delle leggi. Così il diritto costituzionale inglese riusciva a tutelare efficacemente i diritti di tutti di fronte alla politica, e consentiva quello sviluppo del sistema parlamentare, che non avendo trovato nelle sue applicazioni al continente cotesti limiti, condusse agli errori ed alle degenerazioni, tra le quali si dibattono i Governi parlamentari (1).

(1) Grippo, op. cit., pag. 15 e seg.; Arcoleo, *Il Gabinetto nei Governi parlamentari*, Napoli 1881, p. 73-79.

Quello che in Inghilterra la tradizione secolare, ha compiuto con precisione ancora più grande agli Stati Uniti la costituzione, noverando il potere giudiziario tra i poteri politici dello Stato, e dandogli così vaste ed autorevoli funzioni da costringere gli altri due poteri a rispettarlo ed a contare costantemente con esso. Nella maggior parte de' governi d'Europa la magistratura, piuttosto che un potere giudiziario eguale agli altri poteri, costituisce una corporazione eminente, incaricata di sanzionare i precetti del legislatore. Il giudice americano, invece, è interprete fedele della legge nei limiti in cui questa rispetta il patto fondamentale. Prima di applicare le leggi, esamina se sono conformi alla costituzione, e nel caso contrario giudica come non fossero. Questo intervento del giudice alle sorgenti stesse della legge crea un potere giudiziario nel più largo senso della parola, ne fa il terzo potere dello Stato (1).

La tradizione di questo buon senso politico che chiamava il potere giudiziario degli Stati Uniti a decidere in supremo grado e nei casi speciali della costituzionalità delle leggi era anteriore alla costituzione, ed aveva esercitato una grande influenza favorevole su tutti gli Stati particolari (2). Il giudice non può discutere col legislatore che fa le leggi o coll' amministratore che le applica della legalità e dell' opportunità loro; per quanto siano incostituzionali, se nessun cittadino reclama, se nessuna istanza giudiziaria gli è presentata, non può intervenire. Ma quando un cittadino reclama contro una legge federale o locale, o contro qualche disposizione costituzionale di uno Stato, il giudice deve sentenziare, in ogni caso, per quanto la questione sia dubbia o chiara, importante o meschina, per quanto il cittadino vi abbia o pur no interesse (3). Il giudice decide tra la legge ed il cittadino, e se il ricorso è fondato, dà torto alla legge, se anche fosse sostenuta da tutti i poteri pubblici e dall'opinione del paese. Con la funzione esecutiva nelle mani dei partiti che si alternano al potere, con assemblee invadenti come il popolo da cui traggono origine, con una pubblica opinione che si impone talvolta più inesorabile di un tiranno, la Repubblica americana non avrebbe

---

(1) Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, e cfr. Laboulaye, *États-Unis*, III, leç., 18; Bryce, *American Commonwealth*, e le opere di Brinton Coxe, Cooley, Ugo ecc.

(2) Hamilton, *Federalist*, p. 581; Story, *Commentaries*, vol. II, p. 379-381.

(3) Cooley, *Constitutional limitations*, p. 163, 168; Story, II, 385; *Federalist*, p. 579.

forse potuto durare senza questo robusto ordinamento del potere giudiziario, in cui ogni cittadino trova l'imparzialità, la sicura tutela dei diritti individuali. È l'applicazione del principio proclamato da G. Story: " mal sicuro e poco degno di un libero popolo è il governo nel quale non esiste un potere giudiziario investito di attribuzioni così ampie come quelle del potere legislativo ". A. De Tocqueville, con energia anche maggiore, scriveva: " Un potere elettivo, non soggetto al giudiziario, sfugge tosto o tardi a qualsiasi controllo od è distrutto. Il potere giudiziario deve estendersi come l'elettivo; se non procedono insieme, lo Stato finisce per cadere nel servaggio o nell'anarchia " (1). A maggior ragione si può dire dell'America e dei suoi grandi giudici quello che David Hume scriveva della patria sua: " Tutto il nostro sistema politico e ciascuno dei suoi organi, l'esercito, la flotta, le due Camere, tutto questo è un mezzo per raggiungere un unico fine, per assicurare la libertà dei dodici grandi giudici dell'Inghilterra ".

Nessun altro Stato ha accolto nella sua costituzione un potere giudiziario come quello che secolari esperienze foggiarono a tutela delle libertà anglo-sassoni, freno e controllo delle istituzioni parlamentari. Ma quando ne consideriamo appunto gli effetti, dobbiamo riconoscere, che la scienza e l'esperienza concordano appieno nelle loro conclusioni. Quanto più noi riusciremo ad assicurare l'autorità e l'indipendenza del potere giudiziario e con esse l'impero della legge, tanto più sicuramente raggiungeremo i massimi intenti di un governo libero. Non è solo meccanicamente e formalmente, che in quasi tutte le costituzioni del continente il potere giudiziario è parte dell'esecutivo; v'è una subordinazione morale, vi è un'azione alla quale nessuna autorità, nessuna garanzia di indipendenza riesce a sottrarlo. Sino a che il potere giudiziario non si consideri come uno dei grandi poteri dello Stato, noi possiamo dire, che la libertà non è guarentita, che le istituzioni parlamentari non funzionano regolarmente, che la prepotenza e l'arbitrio dei governi assoluti non sono scomparsi, ma rifioriscono nei gabinetti onnipotenti, nelle assemblee invadenti, nelle autorità locali prepotenti, nell'amministrazione arbi-

---

(1) Story, *Commentaries*, II, 377; Tocqueville, *Democr. in America*, nella " Bib. di sc. pol. ", vol. I, p. 62; *Federalist*, 587 e seg.; Kent, *Commentaries*, I, 313, 377; Cooley, *Const. limit.*, p. 256.

traria, riuscendo persino a far credere preferibile l'antica irresponsabilità e prepotenza di un solo.

4. *Il potere elettorale.* — Il potere esecutivo ed il legislativo sono ammessi e riconosciuti come distinti nell'esercizio delle essenziali funzioni loro dalla scienza e dalle costituzioni di tutti i popoli liberi. Il potere giudiziario, se è come tale riconosciuto in poche costituzioni, viene però considerato uguale agli altri due dalla prevalente dottrina scientifica. Ma non v'è uguale concordia nel riconoscere, oltre a questi tre, il potere elettorale. Le ragioni della sua esistenza sono state dapprima accennate da Luigi Palma. Il potere elettorale " è la origine, la base, il motore, ed anzi il vero giudice degli altri poteri dello Stato. Esso crea in un modo od in un altro il capo dello Stato nelle repubbliche, talvolta nelle monarchie il capo della dinastia.... e quindi è il fondamento giuridico del potere regio dei suoi successori. Nella maggior parte degli Stati crea i senatori.... da per tutto crea i deputati, i rappresentanti del popolo nei consigli della nazione, dei comuni, della provincia. Il corpo elettorale, mediante i suoi rappresentanti, e le rielezioni a cui essi vanno soggetti, sindaca il potere esecutivo ed il rappresentativo, veglia all'esercizio del potere giudiziario e alle guarentigie dei diritti individuali, amministra coi suoi eletti i comuni e le provincie... Il potere elettorale è adunque un potere organico e distinto nello Stato, almeno nel rappresentativo: il volere dello Stato si forma successivamente elaborandosi attraverso i diversi organi. Prima i comizi generali che eleggono i deputati e i senatori, poi il Parlamento. Il potere elettorale adunque è il primo dei grandi poteri dello Stato, i comizi generali sono distinti dagli organi dello Stato che ne compiono le principali funzioni, la legge, il governo, l'amministrazione, la giustizia, il re, i ministri, la camera dei deputati, il senato, il corpo giudiziario " [1].

La dottrina svolta dal Palma, con giusto concetto del governo rappresentativo, trovò oppugnatori vivaci in G. Rolin-Jaecquemins, in A. Saint-Girons, in A. Pierantoni, in A. Morelli, ed in pressochè tutti gli scrittori italiani, tratti dalle esagerazioni del parlamentarismo a contenere e disconoscere, anzichè affermare, i poteri a questo più intimamente connessi. A loro avviso, l'elezione è l'esercizio della piena ed unica sovranità popolare, mentre i poteri dello Stato sono gli organi

(1) *Corso di dir. cost.*, I, 182-184.

delegati di questa sovranità [1]; essa " non è un potere, scrive A. Pierantoni, ma la condizione di molti poteri; dà movimento all'azione dello Stato, si esercita a periodi regolari, serve a decretare il diritto al potere. Il cittadino, che esercita il suffragio elettorale, usa dei più importanti diritti della cittadinanza ed è arbitro delle sorti della patria; ma terminata l'elezione, ritorna nella vita privata e continua ad essere il suddito della legge... Si ridurrebbe soverchiamente l'importanza politica di questa funzione cittadinesca a considerarla come un semplice potere. Laddove il diritto di elezione fosse davvero un potere, meriterebbero simigliante nome tutti gli altri diritti politici, mediante i quali il cittadino prende parte ai pubblici negozii „ [2].

Ad onta di queste ed altre censure, credo, come L. Palma, che l'elettorale si possa considerare distinto dai tre poteri classici, se non veramente superiore ad essi, e perfettamente organico. Esso ci si presenta al pari degli altri ordinato secondo la legge, imperocchè i comizi elettorali sono convocati, si riuniscono, compiono l'ufficio loro secondo precise disposizioni di legge. E può ben dirsi un potere, se dirime con incontestabile autorità i conflitti che possono sorgere tra gli altri poteri dello Stato, tra il legislativo e l'esecutivo, tra uno o l'altro ed il giudiziario. Se il Gabinetto presenta un disegno di legge che il Parlamento rifiuta, o adotta misure amministrative che questo censura, quando non soggiaccia al rifiuto o non si ritragga innanzi alla censura, chiama a giudice supremo ed inappellabile il paese. Se la Camera elettiva invade le attribuzioni del potere giudiziario, se i giudici per ossequio al potere, abusano dell'ufficio loro, se in qualsiasi guisa è turbato o sconvolto l'ordinamento costituzionale, il paese pronuncia il suo verdetto, e ad esso si conformano la Camera, il Gabinetto, e quando la legge sia opportunamente riformata, conforme ai dettami del potere elettorale, la stessa autorità giudiziaria. È un potere intermittente: ma non può dirsi forse tale anche il potere giudiziario, che giudica quando è chiamato ed in conformità alle leggi?

Noi vedremo a suo luogo quale importanza capitale abbia in un libero Stato un buon ordinamento del potere elettorale, affinchè gli altri poteri dello Stato possano presentarsi davanti ad esso, difendere le loro ragioni, ottenerne un verdetto indi-

---

(1) ROLIN-JAECQUEMYNS " Revue de droit international de Gand „, 1870, p. 523.
(2) *Dir. costituzionale*, I, 271, 272.

pendente, illuminato, conforme alla costituzione ed alla legge. "Per giudicare un conflitto tra due poteri — lo riconosce anche A. Saint Girons, che pure è tratto a considerarne due soli. — è necessario un terzo potere, dal quale non si possa appellare, ed è appunto l'elettorale..... Le elezioni generali sono veri plebisciti su due o tre questioni e si formolano nella scelta di alcuni nomini „ [1]. Non si riesce dunque a comprendere come si possa disconoscere l'esistenza di questo potere, sia considerandolo come autorità chiamata a risolvere in supremo grado i conflitti, sia reputandolo una funzione, la quale si esercita secondo determinate disposizioni di legge, sia, infine, ravvisandovi un organo chiamato ad esprimere, a regolari intervalli o quando sia necessario, i sommi principii informativi dell'azione dello Stato.

5. *Il potere della pubblica opinione* — non può confondersi cogli altri, non essendo affidato a speciali e proprii organi i quali esercitino funzioni di Stato. Per lo che si potrebbe accettare la censura di V. E. Orlando e di altri, i quali lo reputano piuttosto una forza che un potere, se non quella di Livio Minguzzi, che studia le espressioni sue tra le "forze avverse alla costituzione„ e quasi in naturale ed aperto contrasto con lo stato giuridico, il che si comprende solo dal punto di vista suo, che lo trae a considerare l'elemento giuridico separatamente e quasi in contrasto col politico.

La pubblica opinione è un elemento essenziale dello Stato costituzionale, e come tale la considerano, per quanto discordi sulla sua qualità e sulla sua importanza, Sismondi, Giandomenico Romagnosi, G. Bluntschli, Francesco Di Holtzendorff, Rodolfo Gneist, Giacomo Bryce, Pietro Ellero, C. F. Gabba, Saverio Scolari, V. E. Orlando, L. Minguzzi, L. Fracassetti, Angelo Villapernice, e quanti si occuparono di cotesto argomento, se altri mai pieno d'interesse [2]. Pur senza chiamarla, come Mirabeau, sentinella

(1) *Séparation des pouvoirs*, p. 363.

(2) SISMONDI, *Cost. dei popoli liberi*; ROMAGNOSI, *Scienza delle cost.*; BLUNTSCHLI, *Politica*, lib. IV, capo IV, II, A; HOLTZENDORFF, *Wesen und Werth der oeffentliche Meinung*, Monaco 1879; GNEIST, *Lo Stato giuridico*; BRYCE, *American Commonwealth*, London 1888; ELLERO, *La tirannide borghese*, Bologna 1879; GABBA, *Dell'origine e dell'autorità della pubblica opinione*, nell'opera: *Intorno ad alcuni più generali problemi di scienza sociale*, Firenze 1881; SCOLARI, *Ist. di sc. pol.*; ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*; MINGUZZI, *La teoria dell'opinione pubblica nello Stato costituzionale*, Bologna 1887; FRACASSETTI, *L'opinione pubblica*, Udine 1893; VILLAPERNICE, *La questione sociale*, Milano 1881.

incorruttibile della patria, o con S. N. Chamfort, regina del mondo, vi dobbiamo riconoscere uno degli elementi più importanti del regime costituzionale, una forza politica spesso determinante una vera funzione di Stato. In Inghilterra uomini di Stato e scrittori politici lo dichiarano apertamente. " Senza questo potere, diceva G. Canning, non si può comprendere la costituzione inglese ". In Erskine May si può vedere come la voce del popolo, specie dopo la rivoluzione del 1683 e dai più primi anni del regno di Giorgio III, si facesse sentire così potente da supplire ai difetti di una ristretta e viziosa rappresentanza. Che anzi, nelle lotte di quel tempo, la pubblica opinione diventò una potenza che i ministri non riuscirono a soggiogare e davanti alla quale gli uomini politici di tutti i partiti appresero ad inchinarsi. L'opinione pubblica diventò così uno dei più importanti elementi costituzionali dell'Inghilterra, e la sua azione è quotidiana e continua. L'abolizione della tratta dei neri, l'emancipazione dei cattolici, l'abrogazione delle leggi sui cereali, la riforma parlamentare e tutti i grandi progressi di questo secolo dimostrano come l'opinione governa lo Stato. I Ministri sono sempre occupati del pensiero di essa, e se anche hanno la maggioranza nel Parlamento, interpellano il paese quando credono d'aver perduto il suo favore. La vera opinione pubblica, ha detto E. May, è espressa " non dal coro clamoroso della moltitudine, ma dalle voci misurate di tutte le classi, di tutti i partiti, di tutti gli interessi. Essa è dichiarata dalla stampa, dalla borsa, dal mercato, dal circolo, dalla società intera, è sottoposta a freni e contrappesi come la stessa costituzione, rappresenta l'intelligenza e la coscienza nazionale più che la volontà popolare ". Essa è insomma un vero potere dello Stato, che agisce in modo organico al pari degli altri, e determina quell'intima unione tra il parlamento e il paese, che è scarsa o manca nel continente d'Europa (1).

Agli Stati Uniti l'influenza della pubblica opinione sul Governo è forse più disordinata, ma certo non meno poderosa. Essa costringe i vinti a non ribellarsi contro i vincitori nelle lotte presidenziali, mentre tempera le vittorie, come ne diede memorabile esempio dopo la guerra di secessione a favore del sud; la pubblica opinione si ribellò più volte alle

---

(1) ERSKINE MAY, *Storia cost.*, II, cap. VIII, X; BRUNIALTI, *Il governo parlamentare in Inghilterra e in Italia*, Torino 1887.

concussioni ingenti, alle colossali corruzioni, alle camorre senza esempio, e determinò riforme giuste ed opportune; essa diè forza al potere giudiziario, temperò sovente le lotte e gli attriti fra gli altri due. Imponendosi talvolta con assoluto potere, riesce spesso a temperare la tirannide delle parti politiche, laonde Giacomo Bryce, insieme agli insuccessi, nota con giusta equanimità anche i suoi benefizi, constatando come siano suoi organi l'azione degli uomini politici, i partiti, le elezioni, il Congresso, le riunioni, le associazioni, la stampa.

Se in Inghilterra ed agli Stati Uniti d'America la pubblica opinione esercita una costante influenza e vuol essere considerata senza contrasto come un potere dello Stato, si può dire, che negli altri paesi la sua azione sia pur sempre proporzionata allo sviluppo delle pubbliche libertà e delle istituzioni politiche. Luigi Filippo, facendosi forte dell'accordo legale degli altri poteri dello Stato, trascurò questo e per sostenere il Ministero Guizot vide andar travolta la monarchia: Leopoldo I del Belgio, quando nel 1857 la legge sui conventi provocò una fiera e generale agitazione, intervenne, e sebbene il Ministero avesse la maggioranza della Camera, ne chiese le dimissioni, come avvenne nel 1871 e nel 1884 (1). Ed anche in Italia non mancarono esempi di Gabinetti i quali furono costretti, senza l'intervento della Corona, a dare le loro dimissioni, sebbene avessero la maggioranza nelle due Camere e completo fosse a tale riguardo l'accordo dei poteri pubblici, di fronte ad aperte e decise manifestazioni della pubblica opinione.

Lo Stato costituzionale deve essere necessariamente in armonia colla pubblica opinione, senza alcuna cieca subordinazione, senza alcuna illimitata soggezione. Camillo di Cavour la tenne costantemente come la sua bussola, e la seguiva quando la stimava giusta od era necessario seguirla. Allorchè aveva un concetto giusto ed utile allo Stato, incominciava ad espanderlo nei circoli politici, lo diffondeva nelle associazioni, ne provocava la discussione nella stampa, seguiva l'elaborazione che

---

(1) " Senza occuparmi di esaminare la legge in se stessa, scriveva il Re al Presidente del Consiglio, io tengo conto di una impressione che in questa occasione si è prodotta in una parte considerevole della popolazione. Nelle nazioni, che si occupano dei loro affari vi sono alle volte emozioni rapide e contagiose che si propagano con una rapidità più facile a constatarsi che a spiegarsi, e con le quali è più savio transigere che ragionare ", J. Juste, *Léopold I et Léopold II rois des Belges*, Bruxelles 1879, p. 299.

ne faceva l'opinione pubblica e quando la coscienza nazionale si pronunciava, egli la seguiva (1). Così operarono tutti gli uomini di Stato degni del nome, i quali appunto sanno servirsi di questo grande potere, conciliarlo con gli altri, farne la molla direttiva del governo.

Si può osservare, che non avendo l'opinione pubblica veri organi giuridici proprii, non si può dire un potere dello Stato. Ogni costituzione prende forma concreta in disposizioni obbligatorie, che si impongono all'obbedienza di tutti e formano uno speciale ordine giuridico. È l'assieme di norme che regolano la vita pubblica di un popolo, quindi in esso sono creati e determinati gli organi per i quali viene espressa la volontà dello Stato e le forme secondo le quali deve svolgersi la vita sua. Ora l'opinione pubblica non può assumere espressione giuridica, e perciò non si può dire un potere dello Stato. Ma chi così ragiona, non tien conto dell'elemento politico e del valore grandissimo che esso ha nello Stato costituzionale. Lo stesso L. Minguzzi lo riconosce: " sarebbe errore il credere che tutti i principii, che formano il governo costituzionale possano avere un ordinamento giuridico e solo un' angusta ed unilaterale concezione dello Stato potrebbe far ripudiare ciò che non è e non può essere assolutamente giuridico... Se non tutti i principii possono tradursi in un articolo statutario, cessano forse per questo di essere veri e proprii elementi costitutivi del governo rappresentativo?... Pertanto nella teoria dello Stato viene riconosciuto, che l'opinione pubblica è un organo del governo costituzionale, un vero e proprio elemento costituzionale ordinario " (2). Ora chiunque comprende come, ridotta a questo punto, la questione sia piuttosto di parole e di misura, e noi possiamo ritenere che la pubblica opinione, con le varie attività del cittadino, in quanto agiscono nel senso della costituzione, stampa, riunioni, associazioni, partiti, azione degli uomini politici, costituisca un vero potere, che insieme all'esecutivo, al legislativo, al giudiziario ed all'elettorale

---

(1) Basti quello che egli profeticamente diceva della questione romana: " La soluzione della questione romana deve essere prodotta dalla convinzione che si andrà sempre più creando nella società moderna ed anche nella grande società cattolica essere la libertà altamente favorevole allo sviluppo del vero sentimento religioso... Non vi può essere soluzione della questione di Roma se questa libertà non è prima proclamata, accettata dall'opinione pubblica d'Italia e d'Europa ". *Discorsi parlam.*, vol. XI, p. 316.

(2) Op. cit., p. 136-138.

determina la qualità, il modo, l'indirizzo, l'azione del governo di uno Stato.

B. Brevi dichiarazioni dobbiamo aggiungere riguardo ad altri poteri, che taluno vorrebbe riconoscere come distinti nello Stato costituzionale, e sono il costituente, il regio, l'ecclesiastico, il militare e l'amministrativo locale.

1. *Il potere costituente.* — Vi sono scrittori e costituzioni che lo distinguono dal potere legislativo, talora sostanzialmente, talora nella qualità e nel modo del suo esercizio. Altri, pur ammettendolo, lo riducono all'ufficio " d'un notaio che constata i fatti compiuti „ (1), reputando con Sismondi, " che i popoli esistono, non per opera dei legislatori, i quali devono lavorare sulle costituzioni di lima, non d'ascia (2), perchè è estremamente difficile fare una costituzione; le migliori non si fanno, esistono e crescono col popolo che reggono „ (3).

In Francia non bastò la celia di F. Guizot, che lo chiamò " il potere dei giorni di festa „, come non era bastato l'infelice sperimento di tante rivoluzioni e di tanti plebisciti, a persuadere la maggioranza degli scrittori, che ama considerare nel potere costituente un distinto potere dello Stato. Gian Stefano Portalis lo descrive come la parola del Creatore, che impera una volta per governar sempre, come la mano onnipotente che si riposa per lasciar agire le cause seconde, dopo aver dato il moto e la vita a tutto quello che esiste. Così vediamo il potere costituente affermato dalle successive rivoluzioni ed esercitato da tutte le assemblee repubblicane. L'Assemblea nazionale del 1871 non fu eletta come costituente ed ardenti polemiche si sollevarono per sapere se ne avesse il potere; ma lo esercitò nel fatto (4), e la voce degli scrittori i quali ne combattevano l'onnipotenza non trovò ascolto.

In Italia, sin dalla promulgazione dello Statuto, si affermò la necessità di convocare un'Assemblea costituente per risolvere la questione italiana (5), mentre altri, non consentendo in

---

(1) SAINT-GIRONS, *Séparation des pouvoirs*, p. 375.

(2) Op. cit., Introd., p. 25.

(3) *La légende jacobine et la critique*, " Correspondant „, 25 août 1878, p. 592.

(4) " L'Assemblea nazionale, considerando che essa ha il diritto di usare del potere costituente, attributo essenziale della sovranità... „ Preambolo alla legge del 31 agosto 1871; " L'A. N. riservando nella sua integrità il potere costituente che le appartiene... „ Id. alla legge 13 marzo 1873 ecc. PIERRE, *Traité de droit politique*, Paris 1893, p. 9.

(5) BUFFA, *Cam. dei Dep.*, 29 maggio 1848.

questa necessità, propugnarono validamente il concetto della competenza del potere legislativo ordinario, per rivedere ed emendare, come qualunque altra, anche la legge fondamentale dello Stato, ammettendo appunto fin da allora, che il Parlamento fosse una Costituente perpetua. Ma nel 1848 la proposta dell'Assemblea costituente prevalse, ed anche uomini come Carlo Boncompagni, Cesare Balbo, Lorenzo Pareto, Vincenzo Ricci, Luigi Desambrois, dal banco dei ministri, votarono in questo senso. Ma era seguito allora il voto della Lombardia con cotesta condizione, ed era naturale, che la legge successivamente presentata per la convocazione dell'Assemblea costituente non trovasse quasi oppositori: nel discorso della Corona del 27 febbraio 1849 si affermava, che, " solo la costituente del Regno potrà mettere le istituzioni in perfetta armonia col genio e coi bisogni del secolo ".

Senonchè negli anni che seguirono, col tramonto degli entusiasmi generosi, nell'uragano di reazione che agitò di nuovo l'Europa e mise a serio pericolo anche le conquiste liberali già compiute, ogni idea di costituente fu messa da parte, nè per molti anni fu chi ne tenesse parola nel Parlamento. Non mancarono però alla dottrina difensori valenti, come Augusto Pierantoni, il quale afferma, che il diritto dello Stato a decretare la propria costituzione forma l'essenza del potere costituente, e questo si esplica per due modi, il primo al nascimento degli Stati, quando cioè un popolo si raccoglie sopra un territorio per vivervi sicuro e stabilmente e si ordina sotto le leggi che gli sembrano le più atte al proprio governo [1]. Il secondo, quando aumentato il vivere civile, sente la necessità di mutare sostanzialmente le prime istituzioni, di riformare il reggimento dello Stato " [2]. Stefano Castagnola [3], Ercole Vidari [4] e con questi quasi tutti gli scrittori della scuola democratica seguono la stessa dottrina, riconoscendo la separata esistenza di un potere costituente distinto dal potere legislativo [5].

---

(1) E. Prestandrea, *Del potere costituente,* Catania 1881; Jona Guido, *La riforma delle leggi costituzionali*, Torino 1888; Laboulaye, *La révision de la constitution. Questions constitutionnelles,* Paris 1872; Broglio, *Studi costituzionali,* Milano 1860; Ruiz A., *Istituz. e leggi costituenti*, nell'" Enciclopedia giuridica ", vol. III, parte IV.

(2) *Trattato di dir. cost.*, vol. I, p. 209.

(3) *La riforma del Senato,* Torino 1886, p. 47.

(4) *La riforma del Senato,* " Archivio giuridico ", febbraio 1872.

(5) Brunialti, *La costituzione italiana,* Torino 1882. " Base alla vita di una nazione non può essere se non un patto nazionale dettato da un'Assemblea costi-

Questa dottrina è conforme alle istituzioni che reggono l'Unione Americana, la Svizzera e pochi altri Stati. „Il fondamento del nostro sistema politico, diceva Giorgio Washington, è il riconosciuto diritto del popolo di fare o mutare la sua costituzione „ (1); il che era stato formulato anche più recisamente nel *Bill dei diritti*, che precedeva la costituzione della Virginia del 1776 (2): „ Quando un governo si trova insufficiente o contrario alla realizzazione dei suoi fini, la maggioranza della nazione ha il diritto incontestabile, inalienabile ed indistruttibile di riformarlo, di modificarlo o di abolirlo, secondo sarà stimato più opportuno alla salute dello Stato „. Il che è confermato dalla giurisprudenza di parecchie Corti supreme (3). E vi sono persino costituzioni, come quelle di New York, dell'Ohio, del Maryland, della Virginia, del Michigan, dell'Jowa, che prescrivono di consultare il popolo a periodi fissi, per lo più ogni vent'anni, sull'opportunità di rivedere la costituzione. Le assemblee costituenti sono veri comitati, eletti per riformare la costituzione, che deve essere poi in ogni caso approvata dal popolo, e la teoria della loro onnipotenza è ormai abbandonata (4).

La Svizzera, nella costituzione federale e in quelle dei Cantoni, ha sancito i diritti di iniziativa e di definitiva approvazione per cui il popolo interviene non solo nell'atto costituente, ma nell'ordinaria legislazione. Indarno C. Schenk, discutendosi nel Consiglio degli Stati l'emendamento del 5 luglio 1891, ricordava altro essere l'iniziativa costituente, altro la legislativa, perchè quando si fa una legge ordinaria si hanno limiti fissati dalla legge fondamentale, mentre allorchè si rivede questa, ogni limite scompare. La Francia consacrò anche nelle leggi costituzionali del 1875 la famosa distinzione tra potere costituente e legislativo, perchè mentre nelle leggi ordinarie ha creduto utile dare al Senato un potere tutto proprio, accettando integralmente il sistema bicamerale, per le leggi costituzionali lo fonde colla Camera dei deputati. Alcune

tuente eletta con suffragio universale, diretto o indiretto di quanti cittadini idonei appartengono alla nazione „. G. Mazzini, *La Roma del popolo*, febbraio 1871.

(1) Tocqueville, *La democrazia in America*, Torino 1883, parte II, c. 2, p. 182.

(2) Perley Poore, *Déclaration faite par les représentants du bon peuple de Virginie* ecc., 12 juin 1776, art. 3.

(3) *Wells c. Bain*, 75, *Pensilv.-St.*, 39; Stowe J., *Wood's appeal*, 75, *Pensilv.-St.*, 49; *Collier v. Ferguson, 24 Alab.*, 108.

(4) Jameson, *Methods of historical Study*, p. 289-291.

minori costituzioni d'America e d'Europa seguono il medesimo sistema, quelle imitando gli Stati Uniti, queste istituendo, accanto alla ordinaria assemblea, una grande assemblea nazionale, con numero doppio di deputati, convocata in modo speciale e straordinario, come nella Serbia e nella Bulgaria, per eleggere il capo dello Stato, provvedere alla reggenza, deliberare su mutamenti territoriali o sulla riforma della costituzione.

L'esistenza di un distinto potere costituente è certamente contraria al diritto pubblico inglese. In Inghilterra tutte le questioni, le più alte come le più umili, sono di dominio del legislatore. Il Parlamento è " una perpetua costituente ", e non vi è alcuna differenza fra una legge ed uno statuto costituzionale. Così in Germania, dove tuttavia una modificazione costituzionale si ha per respinta quando in seno al Consiglio federale 14 voti su 58 si pronunciano contro di essa [1]. In Austria v'è una sola differenza, richiedendosi la maggioranza di due terzi, e la presenza della metà almeno dei membri di ciascuna Camera [2]. Nel Belgio la revisione è decisa dal potere legislativo, dopo di che si procede a nuove elezioni, e le Camere deliberano nella forma ordinaria, d'accordo col Re, presenti almeno due terzi dei membri ed a maggioranza dei due terzi [3]. E se percorressimo tutte le altre costituzioni, noi troveremmo che non prevedono la riforma della costituzione per modo che essa segue nella forma delle leggi ordinarie, o richiedono un *quorum* speciale o l'esame di due Parlamenti, o formalità determinate [4], senza però distinguere in verun caso uno speciale potere costituente.

Anche in Francia, oltre a F. Guizot, non mancarono scrittori avversi al potere costituente. Carlo Guglielmo Hello disapprova " questi poteri, a un tempo organizzati e organizzatori, poteri sempre vivi, inutili se inerti, riprovevoli se attivi, e che sempre minacciano l'esistenza dei poteri costituiti " [5]. Cesare Balbo, ammirando il sistema inglese, scrive, che " se la sovranità è il diritto di reggere lo Stato secondo le leggi e di accertare le leggi secondo la necessità, non vi ha ragione

(1) Costituzione 16 aprile 1871, art. 78.

(2) Legge 21 dicembre 1867, art. 15.

(3) Costituzione, art. 131; revisione del 1892.

(4) Arangio Ruiz, op. cit.; Bourgeaud, *Établissement et révision des constitutions* Paris 1893.

(5) *Du régime constitutionnel*, p. 215.

sufficiente a distinguere una sovranità ordinaria da una straordinaria „[1]. Emilio Broglio respinge la dottrina del potere costituente come rivoluzionaria e pericolosa[2], e non meno avversi le si dimostrano Giuseppe Pisanelli[3], Francesco Crispi[4], Terenzio Mamiani[5], Marco Minghetti[6], Ruggero Bonghi[7], Luigi Palma[8], Guido Jona[9] ed altri scrittori nostri, sì che può ritenersi essere ormai generale tra noi la dottrina, che il potere costituente è una sola cosa col legislativo ed in verun modo può considerarsi come distinto[10]. La qual dottrina, come a suo luogo vedremo, è conforme alla evoluzione della costituzione italiana, nella quale non è traccia

---

(1) *Monarchia rappr. in Italia*, lib. II, capo I, p. 198.

(2) *Studi costituzionali*, Milano 1860, p. 41.

(3) " Il potere costituente è una minaccia perenne contro gli ordini e i poteri dello Stato, è una divinità occulta, spregevole quando è inerte, ma terribile quando si mostra, e la cui mano minaccia incessantemente la vita dello Stato; esso è il nulla o la rivoluzione... Il potere costituente è un potere immaginario, nè può trovar posto in quei paesi i quali seguono le vere dottrine costituzionali „. *Camera dei deputati*, 8 giugno 1870.

(4) " Il Parlamento, nel modo col quale funziona, è sempre costituente e costituito;... non è necessario che per riformare lo Statuto si convochi un'Assemblea costituente „. Ivi, 23 giugno 1881.

(5) *La Costituente in Italia*, nella " Nuova Antologia „, 1 agosto 1879.

(6) *Camera dei deputati*, 22 gennaio 1871 e in altre occasioni.

(7) " Che un potere costituente sia perpetuamente vivo nei poteri dello Stato, è miglior dottrina che non quella che pretende di evocarlo, con nuovo sforzo, ogni volta, dal grembo del popolo...; così davvero la costituzione dello Stato diventa il complesso stesso delle leggi di questo e si confonde colla vita sua „. *Relazione alla legge sulle guarentigie*, 20 gennaio 1871 e cfr. *Camera dei deputati*, 8 dicembre 1882.

(8) *Corso di dir. cost.*, vol. I, p. 187.

(9) *Riforma delle leggi cost.*, p. 112-113.

(10) " Se la legge non è che una regola, la costituzione potrà essere la prima legge, ma è una legge. In che si vuole riporre il potere costituente? Certo nella nazione medesima e negli organi del suo volere, il corpo elettorale e i suoi rappresentanti... Adunque se gli organi sono sostanzialmente i medesimi, la legge costituzionale, il potere costituente non è distinto razionalmente... Inoltre dove cominciano e dove finiscono le leggi costituzionali? Il miglior principio dunque si è che la sovranità comprende il potere di costituirsi come di dare qualsiasi ordinamento giuridico ai varii rapporti privati e pubblici; ma se lo Stato per reggersi deve avere organi del suo volere, non può esservi una diversità di organo secondo che questo volere concerna le leggi così dette costituzionali o le altre, il potere costituente non è distinto dal legislativo „. Palma, loc. cit., p. 190-191.

" La costituente non risponde ad alcun concetto giuridico... come in una macchina ogni pezzo superfluo torna a danno del movimento, così in rapporto alla sovranità l'uso di due diversi organi per esercitare una funzione intrinsecamente unica porta ad un inceppamento nella sua azione „. Jona, op. cit., p. 112-116.

di un distinto potere costituente. Vi si è accennato, è vero, in una riserva contenuta nel plebiscito lombardo del 1848; ma non avvenne più di ricorrervi poi, mentre anche fondamentali disposizioni dello Statuto si vennero modificando per legge o per consuetudine [1].

2. *Il potere regio* — non può del pari essere considerato come un distinto potere dello Stato, qualunque sia il modo nel quale si deve o vuole intendere la funzione esercitata dal Re nel Governo costituzionale. Il capo dello Stato può avere una azione più o meno grande nel medesimo, può avere un numero più o meno grande di funzioni inerenti agli altri poteri, ma non può essere considerato come potere distinto. " Organo precipuo ed essenziale della sovranità, rappresentante ed interprete della volontà statuale, sintesi e quasi personificazione della maestà dello Stato, riassume, per così dire, il principio unitario, di fronte alla varietà delle parti e ad esso spettano gli attributi della sovranità [2]. Per esso e con esso si coordinano e si tengono al loro posto tutti gli organi dello Stato, si moderano le maggioranze, si armonizzano le sparse volontà e le teorie avventate e parziali, si formano, in una sola parola, quelle potenti coesioni intellettuali e morali, che assicurando il predominio della legge possono impedire la preponderanza ingiusta di un elemento sull'altro... Il capo dello Stato, posto dalla natura dell'ufficio suo al di fuori e al di sopra dei partiti, è elemento di giustizia e di equità in governi che si fondano in fatto e spesso anche in teoria sul predominio assoluto di un partito; . . . è una forza intrinseca e vitale, un potere di impulsione e di moderazione ad un tempo, " la chiave di tutta l'organizzazione politica ", " l'istituto che veglia incessantemente alla conservazione dell'indipendenza, dell'equilibrio e dell'armonia degli altri poteri politici " ... " [3]. Istituto continuativo, essenzialmente unico, ad onta di poche eccezioni, pressochè dovunque irresponsabile, elettivo od ereditario, qualunque sia il potere effettivo o morale conferitogli dalla costituzione, deve esercitarlo, nella manifestazione sua, con atti i quali entrano nella competenza

---

(1) Mazzoleni, *La costituente italiana*, Milano 1880; Pisani G., *Intorno alla costituente italiana*. Livorno 1849 ecc.

(2) Morelli, *Il Re*, Bologna 1894, capo I, 67.

(3) Ivi, p. 70; Costituzione brasiliana del 1824, art. 98; Costit. portoghese del 1826, art. 71.

del potere esecutivo, del legislativo, del giudiziario o del potere elettorale. Il Re è essenzialmente il capo del potere esecutivo, ma nulla può fare senza l'intervento dei ministri. Anche della dimissione di questi, della nomina di un nuovo Gabinetto, dello scioglimento della Camera, di tutti gli atti più gravi e decisivi della regia prerogativa vi è sempre chi risponde costituzionalmente innanzi al Parlamento, ed in ultimo appello alla nazione. Il Re ha una parte nel potere legislativo, ma la esercita sempre col mezzo di ministri, come vi è chi risponde dell' esercizio del diritto di grazia e di amnistia, della nomina dei magistrati, o dell'esercizio di ogni altro atto connesso alle prerogative giudiziarie della Corona. Non potendosi considerare dunque alcun atto di questa come giuridicamente distinto in forma compiuta, non è possibile parlare di un potere regio, nè può con questo confondersi l'autorità, la dignità, la funzione, per quanto alta ed autorevole, che il Re esercita in uno Stato costituzionale.

3. *Il potere ecclesiastico.* — Se i poteri che abbiamo fin qui enumerati hanno nello Stato moderno difensori convinti, non ne può avere il potere ecclesiastico, a meno di considerare la Chiesa come uno Stato nello Stato, quale essa fu lungamente in altri secoli. Stato e Chiesa erano allora poteri distinti e ciascuno aveva attribuzioni sue proprie. La Chiesa adempieva a molte funzioni sociali, ed aveva potere di far leggi, di guarentirne l' esecuzione, aveva tribunali e pronunciava sentenze in molte materie. Quanto vasti fossero cotesti poteri della Chiesa e come dapprima integrassero e più tardi intralciassero l'azione dello Stato non è qui luogo ad esporre. Basti affermare, che la Chiesa si considera oggimai come una istituzione speciale, che non può essere un potere dello Stato, come non lo sono le associazioni che i cittadini contraggono a scopo di commerci, di industrie, di scienze. Come ogni altra libera associazione, la Chiesa ha organi del potere suo, ha poteri proprii, ma l'azione di questi è in tutto soggetta alle leggi dello Stato, per quanto debba essere libera e franca da qualsiasi vincolo non necessario per l' esistenza e l'azione dello Stato medesimo. Chi ammette un potere ecclesiastico, il quale possa ricorrere al *braccio secolare* per eseguire le deliberazioni e le sentenze sue, disconosce la natura dello Stato moderno, contraddice apertamente all'idea che noi ci siamo fatta della costituzione. Ciascuna Chiesa può far valere le sue credenze ed esercitare un potere disciplinare,

ma giammai elevarlo al concetto giuridico di un potere dello Stato.

4. *Il potere militare.* — Gli scrittori tedeschi amano più d'altri di considerare come un distinto potere dello Stato il potere militare, per mezzo del quale lo Stato attua energicamente la propria volontà, difende la propria esistenza all'interno ed all'estero. Ma noi ci domandiamo che cosa sarebbe il potere esecutivo, qualora venisse considerato disgiuntamente da cotesto potere militare. Esecuzione significa mezzo di conseguire un intento, e nel caso pratico l'attuazione della legge, della volontà dello Stato. Si può riconoscere che l'uso del potere militare, la coazione costituisce l'eccezione, non la regola, ma il fatto che a questo potere si può in ogni caso ricorrere, contribuisce a renderlo appunto necessario soltanto in via eccezionale.

5. *Il potere locale o municipale* — non può considerarsi come un potere politico, un potere dello Stato. " Che i Comuni e la Provincia debbano avere una libertà, una azione propria, è giustissimo e non occorre qui dirne le ragioni; ma ciò deve servire a limitare il potere pubblico centrale, non può costituire un potere dello Stato; lo Stato ha per organi del suo volere, della sua azione il corpo elettorale nazionale, le Camere, il Re, i Ministri, la giudicatura, ciascuno nella sua sfera; ma non già i singoli Comuni e Provincie, che hanno organi proprii del loro volere, non possono essere organi dello Stato come comunità generale "[1]. Nè può dirsi, con A. Pierantoni[2], che i Comuni non abbiano un potere municipale distinto da quelli dello Stato, ma partecipano a tutti i poteri del medesimo, per cui " non un potere municipale esiste solo e distinto, ma tutti i poteri, il deliberante, l'esecutivo, il giudiziario, il diritto del comando, della coazione, l'ordinamento della pubblica forza e la nomina degli impiegati, competono ristrettamente al Comune ". Il Comune ha il suo posto nella costituzione dello Stato, ed è subordinato al Governo in tutti i rapporti politici. La legge determina l'ordinamento comunale, ma i Comuni non sono membri del corpo politico, avendo uffici diversi da quelli dello Stato, importanza e vita propria, diritti, patrimonio, sfera d'azione, in una parola una personalità distinta da quella dello Stato. Non può parlarsi adunque

(1) *Corso di dir. cost.,* I, 185.
(2) Loc. cit., I, 271.

in verun caso di un potere comunale come potere dello Stato senza confondere idee e cose essenzialmente distinte [1], e la autonomia del moderno Comune si fonda appunto sulla sua distinzione così dal Comune politico di altri tempi, che dal Comune, frazione dello Stato, quale si concepisce nei Governi assoluti.

Sono dunque riconosciuti incontrastabilmente come poteri dello Stato l'esecutivo ed il legislativo. La scienza moderna e le costituzioni dei più liberi popoli vi aggiungono il giudiziario; una più esatta considerazione dell'essenza e dei caratteri del Governo costituzionale suggerisce di aggiungervi il potere elettorale e quello dell'opinione. Ma non si possono riconoscere come poteri distinti il costituente ed il militare, confusi quello col legislativo, questo coll'esecutivo, nè il regio, che ha azione in tutti, nè l'ecclesiastico e l'amministrativo locale che come poteri dello Stato non si possono in verun modo considerare.

Questi poteri non sono tra loro divisi, ma essenzialmente affidati ad organi distinti, che esercitano una reciproca influenza fra loro. Laonde si può affermare, che il buon ordinamento dei poteri non è turbato dall'azione legittima che l'uno esercita sull'altro, ma dalle invasioni indebite e non scusate da assoluta o temporanea necessità, che l'uno compie nel campo dell'altro. Sono però contrari al buon ordinamento dei poteri il mandato imperativo, gli atti del potere esecutivo che scemano la libertà e l'indipendenza del corpo elettorale o dei membri del Parlamento, i decreti ed i regolamenti che usurpano il campo legislativo. Contraddicono al medesimo ordinamento la mancanza di guarentigie legali per i funzionari, la incompleta inamovibilità dei magistrati, l'irresponsabilità degli agenti del potere esecutivo. Ed infine ripugnano ad un buon ordinamento amministrativo le ingerenze parlamentari nella amministrazione e nella giustizia. Alcune ingerenze possono essere giustificate da temporanee necessità, altre divennero consuete, colpa un falso concetto del Governo parlamentare; la determinazione dei limiti di ciascun potere dello Stato e delle possibili usurpazioni sue è uno degli argomenti più delicati ed importanti che noi dovremo esaminare nella parte speciale.

---

(1) Bluntschli, *Diritto pubblico*, lib. IX; Brater, articolo *Comune*, nel " Deut. Staatswörterbuch "; Vacchelli Giovanni, *Il comune nel diritto pubblico moderno*, Roma 1890.

CAPO IV.

La libertà.

§ 1. — *La libertà attraverso la storia.*

L'idea moderna di libertà è in gran parte il risultato di una lenta elaborazione storica, alla quale fatti e popoli diversi hanno disugualmente contribuito. Per gli antichi era libertà la sovranità popolare, ovvero si intendeva come contrapposto di servitù; nei tempi di mezzo la libertà si fece consistere principalmente nella giustizia; nell'età moderna venne da alcuni popoli esagerato il suo concetto patrimoniale, da altri ciò che ha di innato, da altri ancora il suo carattere acquisitivo. La lingua umana non ha parola intesa in più vario modo, che abbia più volte modificato il proprio significato, per vicende di tempi e fra le diverse genti. Nella sua forma primitiva, noi vediamo la libertà espressa nel desiderio di ciascun individuo di sbizzarrire ogni suo talento, senza freno o vincolo alcuno, ed avere tutti gli altri uomini soggetti ai capricci suoi. Col progresso sociale aumenta e si diffonde il concetto degli svariati limiti della libertà, gli uni imposti dalla natura stessa e dall'istinto, gli altri dalle necessità della convivenza sociale, le quali aumentano col progredire di questa. Così dalla libertà, più di belve che umana, del selvaggio errante nelle foreste africane o dell'aborigeno randagio nei deserti australiani, si viene sino alla libertà operosa, cosciente, feconda del cittadino anglo-sassone [1].

---

(1) Lasciando da parte le opere prettamente filosofiche, e quelle che saranno ricordate a suo luogo, perchè trattano delle speciali libertà, si vedano:

BRUNIALTI A., *La libertà nello Stato moderno* " Bibl. di scienze polit. ", Intr. al vol. V, serie I, 238 p. 8°, Torino 1890; SCOLARI S., *La libertà come ragione e fondamento degli istituti politici*, Pisa 1889; ORLANDO V. E., *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, " Bibl. di scienze polit. ", vol. V, serie I, p. 917-1144; SISMONDI, *Storia del risorgimento, dei progressi, del decadimento e della rovina della libertà in Italia*, Torino 1853; MARTINI P., *Studi storico-politici sulle libertà moderne d'Europa dal 1789 al 1852*, Cagliari 1855; ALBONICO C., *Le evoluzioni e lo sviluppo della*

Prima che si costituiscano le società, la libertà dell'uomo è certamente senza limiti, ma è anche incosciente e indefinita. Come il suo lavoro non ha alcuna importanza, così la sua libertà non giova alla specie, la quale, quando muove i primi passi, sacrifica una parte della illimitata libertà " libertà di belva nel suo antro „ (1), acquistando sicura coscienza di quella che le rimane e comincia ad esserle utile. Le rozze intelligenze primitive si curvano davanti al pauroso ignoto; le teocrazie

---

libertà, Torino 1884; Guarini G. B., *Trattato della politica libertà*, Ferrara 1597; Palmieri V., *La libertà e la legge*, Genova 1797; Pepoli A., *Della libertà sopra varii punti*, Bologna 1864; Sbarbaro P., *Della libertà*, Bologna 1870; Massarani T., *I prodromi della libertà moderna*, negli " Scritti varii „, Firenze 1875; Perfetti F., *Della libertà*, Discorsi, Perugia 1864; Albicini, *Del concetto moderno di libertà*, Bologna 1890, negli " Scritti polit. „, p. 101-119; Ferrari G., *Della libertà e dei suoi limiti*, " Riv. europea „, 1879, 11; Cenni Enrico, *Della libertà considerata in se stessa, in relazione al diritto, alla storia, alla società moderna e al progresso dell'umanità*, Napoli 1891; Gar T., *Sugli uffici principali della libertà nello Stato*, " Ist. veneto „, serie III, 14, 1868-69; Villari, *Libertà o anarchia*, " Polit. p. l. „, 3, 1867; Malgarini, *Della libertà civile nelle costituzioni moderne*, " Arch. giurid. „, 1884, 1, 1885, 1; *La libertà*, articoli varii nella " Civiltà cattolica „, serie IV, 2, 4, 1859, 7, 8, 1860; serie XII, 5, 1887; *Della libertà umana*, enciclica di Leone XIII, 20 giugno 1888, nella " Bibl. di sc. pol. „, vol. V, p. 1144-1162.

Challamel A., *Histoire de la liberté en France*, 2 vol., Parigi 1872; Simon J., *La liberté civile, la liberté politique, la liberté de conscience*, 3 vol., Paris 1881-83; Bertauld A., *La liberté civile*, Paris 1864; Constant B., *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, nella " Bibl. di scienze politiche „, vol. V, p. 454-479; Laboulaye E., Id., id., ivi, p. 480-486; Desjardins A., *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris 1894; Naville E., *La liberté*, " Bibl. univ. „, 20, 1874; Charme A., *Des idées nouvelles sur la liberté* " Rev. contemp. „, 1860, 50; Naville E., *L'idée de la liberté*, nell'" Acad. des sciences „, 1885, 1; Remusat, *De la liberté moderne*, " Rev. deux Mond. „, oct. 1861; Yung, *La lib. mod.* " Rev. nat. „, 1861, 3.

Matthias, *Die Idee der Freiheit im Individuum, im Staate und in der Kirche*, Marburg 1834; Döhl, *Die persönliche Freiheit*, Berlin 1867; *Die Freiheit* " Preuss. Jahrb. „, 1861, 7.

Stuart Mill G., *La libertà*, " Bibl. di scienze politiche „, serie I, vol. V, p. 5-107; Lieber, *La libertà civile e l'autogoverno*, ivi, p. 109-488; Montague F. C., *I limiti della libertà individuale*, ivi, p. 489-656; Erskine May, *Storia della democrazia in Europa*, ivi, vol. I, parte II; E. Greenough Scott, *The developpement of const. liberty in the English Colonies of America*, New-York 1882; Paterson J., *The liberty of the press, speech and public worship*, London 1880; Cooley, *Treatise on constitutional limitations*, Boston 1874; Sacy, *Liberty and law*, London 1888; Müller M., *On Freedom*, " Contemp. Rev. „, 1879, 36; *A plea for liberty*, Studi raccolti da T. Mackay, London 1891; Rice J. R., *A definition of liberty*, " N. Amer. Rev. „ 1883, I.

Orlando, *Dir. cost.*, lib. VII; Contuzzi, *Dir. cost.*, titolo III; Palma, *Dir. cost.*, vol. I, capo V, p. 147-162; G. Cornewall Lewis, *Political Terms*, Oxford 1877, p. 140-152; Bluntschli, *Politica*, lib. II, capo I: *Diritto pubblico*, lib. X; Casanova, *Dir. cost.*, vol. I; Rossi, *Dir. cost.*, lezioni 25, 26, 29, 41, 42.

(1) Sumner Maine, *Ancien droit*, Paris 1884, p. 264.

sopraffanno coi terrori le turbe ignare; le caste guerriere le incatenano alla gleba servile nel nome di un primato arcano. Ma sino a che esistono vaste terre non occupate, ciascun individuo può riacquistare intera la libertà, tanto più facilmente quanto meno la civiltà lo lega alla terra dove è nato, alla sua gente, alla patria (1). La libertà assoluta è la condizione dell'uomo primitivo, libertà naturale, come può esserlo quella dell'animale o della pianta. Ma per obbedire alla natura e all'istinto, l'uomo deve ricercare il suo simile, formare con esso società sempre più intime e vaste, o perire. Perciò sacrifica una parte sempre maggiore della libertà sua, mentre se ne sviluppa in lui la coscienza, dapprima per sola volontà sua e temporaneamente, poi necessariamente ed in modo definitivo quando si forma lo Stato, si contraggono vincoli giuridici, e gli accresciuti bisogni e lo svolgimento sociale costituiscono all'individuo un patrimonio che si trasmette e si accresce dovunque.

Nello Stato orientale gli individui sono sacrificati alla massa inarticolata ed informe, ed anche quando lo sviluppo della legislazione, dei costumi, delle idee procura all'individuo qualche garanzia, egli rimane politicamente in una perenne condizione di soggezione verso il principe, verso i suoi delegati nelle provincie, verso gli ufficiali inferiori, che esercitano il potere colla stessa autorità assoluta. Chi è privo di libertà, si rifà sulla libertà altrui, e le generazioni si succedono e si rassomigliano, lasciando appena un' orma nei secoli sulla via che percorre l'umanità. Nessun posto poteva trovare la libertà nei governi orientali, in quei dispotismi vasti ed immoti, di fronte a religioni contaminate da basse superstizioni e riti osceni, fra caste immobili, nell'ignoranza del popolo, di fronte all'imponente natura.

Che se nell'umanità primitiva l'uomo si smarriva nell'oceano d'una libertà sconfinata, e nello Stato orientale rimaneva estatico sulla riva in una perpetua contemplazione, nell'occidentale si avanza su quell'oceano, ne domina i flutti, volge ad una meta conscia e sicura. Lo Stato occidentale vive di vita vigorosa, diffonde la sua luce nel mondo, sebbene quando trasmette ad altri la fiaccola, essa si spegne, e la libertà, esausta nella lotta, scompare, lasciando appena traccia di sè, tormento alle indagini della scienza futura.

---

(1) Massarani, *Prodromi della libertà moderna*, p. 107.

Dalle tenebre del dispotismo orientale, appena rotte da qualche raggio di luce nelle monarchie occidentali e nelle industri repubbliche degli antichi, ci affacciamo alla luce viva che tuttodì a noi discende dalle memorie dell'antica Grecia. “ Tiranno d'Atene è nessuno, — canta Euripide in splendidi versi, — il popolo è libero perchè regna e fa eseguire i suoi ordini dai magistrati „. Lo Stato, secondo Aristotile, presuppone la libertà, perchè è la comunanza degli uomini liberi, cioè partecipi al potere sovrano [1]. Fondamento della democrazia è la libertà, la quale consiste nella facoltà di comandare e di ubbidire scambievolmente [2]. I cittadini, i liberi, governavano, andavano all'assemblea, sedevano in tribunale, si sentivano dotati di un potere che non avevano gli altri abitanti dello Stato, nè gli stessi Greci, i quali vivevano soggetti ad un tiranno, ad una casta. Essi erano veramente lo Stato, ne dividevano la potenza, ne sentivano la gloria. Non poteva sorridere al loro pensiero alcun'altra forma di libertà fuor di questa. Non potevano avere un'idea della libertà di coscienza e del lavoro, come non la potevano avere del vapore o del telefono; erano soggetti a vincoli molteplici nella vita privata, ma la coscienza che erano volontari, utili allo Stato, e quindi a ciascun cittadino, li aiutava a sopportarli volentieri. Quello che sacrificavano della libertà loro, intesa come noi la intendiamo ed essi non potevano, sia la quasi totalità come a Sparta, sia una parte come ad Atene, era sacrifizio volontario e gradito; il cittadino greco era lo Stato, ne aveva nelle sue mani il governo, esercitava la sovranità: un più elevato e completo ideale di libertà per quei tempi non si sarebbe potuto concepire [3].

Per questo appunto la Grecia risplende ancora agli occhi nostri di così viva luce. “ Senza esercito, senza stampa, senza rappresentanza, ogni cittadino era soldato, giudice, uomo di Stato; ora correva al campo di battaglia ad affrontare i nemici del suo paese, ora discuteva della pace e della guerra, ora giudicava i litigi dei proprii concittadini. Ogni cittadino era al governo, esercitava direttamente e costantemente la sovranità dello Stato. Non vi potevano essere più elevati doveri e più precise responsabilità, ed erano abitualmente

---

(1) *Politica*, III, 4 e cfr. VI, 1.
(2) Ivi, VI, 1.
(3) B. Constant, Laboulaye, Simon, op. cit.

disimpegnati dall' intero corpo dei cittadini..... La pubblica discussione addestrava tutti i cittadini al pensiero ed all'azione politica. Essa allargava le cognizioni e formava la pubblica opinione, come la stampa moderna, anzi faceva di più, univa alle cognizioni una maggiore agevolezza di giudizio, vi univa l'interesse, la responsabilità del voto, lo stimolo dell'azione. Il patriottismo dei cittadini, spinto al grado più elevato, era una vera passione; il paese, la città, le case erano una cosa sola, come una sola cosa erano la vita e la libertà [1].

A Roma, come in Grecia, libertà è la partecipazione al Governo, e perciò le varie classi la possedono nella misura in cui partecipano al governo dello Stato. Ma v'è anche un' altra libertà, attinente piuttosto al diritto privato, la disposizione di sè e quasi l'umana personalità, che manca allo schiavo. Il cittadino romano delibera la pace e la guerra, vota leggi di natura economica da cui può dipendere la prosperità o la rovina dei popoli soggetti, sopprime o modifica a suo talento le istituzioni. Le leggi guarentiscono la sua libertà personale e i suoi diritti contro gli arbitrî dei funzionarî. Il cittadino romano si sente dunque politicamente libero rispetto al *civis sine suffragio* ed al *peregrinus*, si sente individualmente libero rispetto allo schiavo, che è cosa. Anche la sua coscienza è più libera, grazie ad un paganesimo più largo e comprensivo, che consentiva di associare l'ateismo filosofico ad ogni sorta di superstizioni. Coll'impero, la libertà politica scompare, corrotta dalle popolari licenze prima che soffocata dai brutali amplessi delle legioni e strozzata dalle violenze imperiali, ma libere continuano a svolgersi, e mandano splendidi raggi fra le tenebre dell'Impero, la libertà del pensiero e quella dell'educazione. Colla libertà politica vennero però meno il coraggio, il valore delle armi, la coltura, e la stessa civiltà; venne meno quella grande potenza e fu ridotta a soccombere ai barbari, che essa aveva disprezzati, ma sentivano tutta la fierezza del sentimento individuale, erano nati ed avevano saputo vivere liberi. Postuma fioritura di germi scaldati al sole della libertà repubblicana, dura tra lo sfacelo degli ordini politici una cotale vigoria di intelletti, come dall'intima natura della romana repubblica procede non interrotta la serie delle civili emancipazioni, ma la sapienza, che trionfa coi giurecon-

---

(1) Erskine May, *La dem. in Europa*, p. 80-81.

sulti nel diritto privato, scompare dal diritto pubblico insieme alla coscienza stessa della libertà.

Il cristianesimo che sorge come fulgida aurora tra il sangue dei martiri nelle catacombe, e l'individualismo che si afferma nelle foreste germaniche aprono un nuovo periodo della storia della libertà. Il comune vincolo della famiglia umana, quella carità dell'uman genere, che aveva deliziato le intellettuali squisitezze dell'Accademia e della Stoa, diventò principio vivente ed operante, dopo essersi accalorato alle vampe della fede, nelle rozze, ma eroiche e pure fratellanze cristiane. Nel mondo antico la libertà aveva dato tutti i frutti di cui era capace; la bella pianta aveva avuto un rigoglioso sviluppo ad Atene, era caduta a Roma sotto il peso della frutta matura [1]. Popoli, che dovevano stampare orma imperitura nelle vie della civiltà, avevano esercitato collettivamente ma direttamente molti dei privilegi spettanti alla sovranità deliberando circa il bene pubblico, la guerra e la pace, concludendo trattati di alleanza, votando leggi, pronunciando giudizi, esaminando i conti, gli atti, l'amministrazione dei magistrati, citandoli a comparire innanzi al popolo [2].

Questa libertà amplissima di partecipare alla cosa pubblica, per noi moderni è insufficiente e soverchia. Insufficiente perchè le nostre idee si sono sviluppate, i nostri bisogni sono accresciuti, le nostre esigenze sono maggiori; soverchia perchè noi viviamo in uno Stato vasto, nazionale, dove l'esercizio diretto della sovranità politica è materialmente impossibile e perchè non abbiamo gli schiavi, che lavorino per noi, non abbiamo tutto il tempo libero da dedicare alla cosa pubblica, non possiamo accontentarci dell'obolo e pure vogliamo che le istituzioni politiche sieno tali da guarentire pienamente i nostri diritti, e il Governo segua l'indirizzo che noi stimiamo più utile. Ma non disconosciamo i benefici che la civiltà generale ha tratti dalla libertà antica. Se il popolo di Atene e di Roma non avesse partecipato direttamente al governo della

(1) Massarani, op. cit., p. 104, 105.

(2) " La libertà, dice, nel suo linguaggio filosofico, G. Albonico, era stata oggettiva nello Stato orientale, aveva incominciato a diventare soggettiva nell'occidentale, giungeva alla conscia soggettività completa nello Stato greco, la sviluppava e la concretava definitivamente nello Stato romano, per ritornare poi alla soggettività indefinita ed inconscia, quando masse informi di individui si incalzano, si sovrappongono, si confondono, gittando l'Europa in condizioni sostanzialmente non molto diverse dallo Stato selvaggio ". Op. cit., pag. 17.

cosa pubblica, sarebbe mancata all'umanità una viva e perenne sorgente di luce, che doveva rompere anche le tenebre più fitte della barbarie ed irradiare sulla più tarda età.

Il cristianesimo ed i barbari esercitarono sull' idea della libertà un duplice influsso. Il cristianesimo in una società agitata dalle più selvaggie violenze, proclamò l'eguaglianza degli uomini, la loro libertà e responsabilità, i sentimenti morali di giustizia e di carità, la fraternità umana. La Chiesa fin dalle origini si fece banditrice di libertà, secondo la legge di Dio, coll'aiuto della sua grazia, per la maggior perfezione.... procurando a tutti la facoltà di eleggere i mezzi convenienti al fine [1]; la legge della libertà cristiana è legge di sacrificio e di amore, e tutte le legittime libertà si riducono a quella del dovere [2]. Allora i martiri cadono a schiere per difendere la libertà della coscienza, e Tertulliano proclama " iniquo costringere uomini liberi a sacrificare loro malgrado, togliere la libertà della religione, vietare la scelta della divinità „ [3].

Ma cotesto rispetto della libertà scompare quando la Chiesa s'abbarbica al suolo colle radici della gerarchia, e tutta si volge a custodire a se medesima ed alle genti la sola unità superstite, dove il prevalere e l'irrompere delle stirpi barbare nelle sedi dell'antica civiltà, colla personalità indomabile di uomini abituati a vita quasi pastorale, aveva condotto alla disgregazione delle idee e dei costumi, delle costituzioni e delle leggi, ed il feudalismo disfaceva in mutabili molecole la antica compagine dello Stato. L' umanità, come nel mondo orientale, si assorbe in Dio, e l'autorità appoggiata alla tradizione, alla disuguaglianza, alla forza, è rappresentata dall'impero e da una compatta gerarchia, che sino a Lutero stringe in pugno il governo delle coscienze. Così una rivoluzione nata per la libertà e dalla libertà riesce alla peggior forma d'assolutismo [4]. La Chiesa perseguita la libertà più dei pagani, perchè ha una dottrina determinata, cui professa fede cieca ed è sicura che fuori di essa non vi è salute. La tortura dei corpi è salvezza delle anime, e la convinzione profonda spiega tutti gli attentati contro la libertà, mentre la filosofia non

(1) *Enciclica di Leone XIII.*

(2) *Leggi della soc. crist.*, Parma 1876, vol. I, cap. IV, 2.

(3) *Apolog.*, capo 24; *ad Scap.*, c. 2 e cfr. Atenagora, *Apol.*, n. 2; Lattanzio, *Epist. div. Inst.*, cap. LIV.

(4) Massarani, op. cit., p. 107-108.

inspira alcun vigore di pensiero e della dignità umana appena dura il ricordo.

Il cristianesimo non si era trovato soltanto di fronte al corrotto e decrepito mondo romano, dove ogni idea e persino ogni coscienza di libertà era spenta, ma anche alle giovani e vigorose genti, erranti od attendate sui confini dell'impero, che avevano messe a dure prove le romane legioni, ed inspirata la penna immortale di Tacito. I Germani vivono liberamente come genti selvaggie, e con lento progresso sacrificano alcune porzioni di questa libertà alle necessità delle nuove civili convivenze. Nato da liberi genitori, capace di acquistare, di obbligarsi, di portar armi, se è vittima di un delitto, ha diritto di proseguirne la vendetta e di esigerne la composizione. Gode dei diritti politici, fa parte dell'Assemblea, non paga imposte che non abbia assentito. Nella vita pubblica, come nella privata, l'autorità cedeva dovunque sotto l'eccesso della libertà (1); istinto impotente a qualsiasi cosa, fuorchè a quell'opera di distruzione cui i barbari erano appunto chiamati. Ai vinti rimase, è vero, quasi dapertutto e in gran parte la libertà personale, ma col sovrapporsi di nuovi vincitori, qualsiasi libertà doveva diventare a poco a poco incompatibile con una società come la feudale, dove ne erano venuti meno tutti gli elementi. Così furono soppresse e confiscate anche le più sacre e naturali libertà, quella della persona e del focolare domestico. E si formò invece il concetto prettamente medioevale della libertà, che non si intese più, come tra i popoli antichi, nel senso di partecipazione al potere, ma come durevole tutela contro l'arbitrio. I popoli oppressi continuamente e in mille modi, adoperarono a cercare guarentigie, salvaguardie, tutele, e le trovarono nelle leggi liberamente pattuite, in una soggezione più remota e quindi più lieve, meglio che altrove nei Comuni, dove si raccolsero a vivere libero e civile, accendendovi nuovi focolari di coltura, fari raggianti nelle fitte tenebre medioevali.

In un solo fortunato paese la libertà non patisce eclissi, ma di rozza, illimitata, inconciliabile quasi col vivere civile, si trasforma a poco a poco in una facoltà guarentita dalle leggi, difesa come un patrimonio, e si eleva e si esplica nella vita pubblica, preservando dapprima le istituzioni locali, deter-

(1) Ozanam, *I Germani avanti il Cristianesimo*, cap. III, p. 50; Glasson, *Histoire du droit et des institutions de la France*, vol. II, p. 126, 127, 130.

minando la formazione della rappresentanza, e presiedendo a tutto lo sviluppo del sistema parlamentare. Tutte le classi comprendono la necessità della pace sociale, della comune partecipazione alla polizia, alla giustizia, alla milizia, di modo che, per quanto fosse angusta la misura dei diritti politici, il più importante fondamento delle libertà parlamentari era posto, colla consuetudine di riunirsi per trattare degli affari pubblici [1]. La *Magna Charta libertatum* del 1215, sanzionando diritti che il cittadino inglese possedeva da tempo immemorabile, è il più completo documento del tempo, e mentre ci mostra quale concetto si avesse allora della libertà, e quali franchigie si tenessero in maggior conto, ci introduce anche a considerare la guarentigia che si adopera a procurare loro nel medio evo, quella che deriva appunto da patti bilaterali, da leggi giurate, da esplicite convenzioni tra popoli e sovrani. Lungi dal distruggere la libertà inglese, il sistema feudale riuscì così a consolidarla, ed indarno si cercherà nei secoli una più efficace guarentigia della libertà individuale, non solo rispetto alle persone ma agli averi, col gran principio che ciascuno è tenuto a pagare le sole imposte liberamente assentite.

In Italia gli ordini liberi si vengono connaturando nelle moltitudini, pullulano tra le rovine d'una società decrepita, escono per mezzo delle carte e delle concessioni infinite, dalle gare degli emuli lontani che si palleggiano la corona. Anche tra noi la libertà si svolge insieme ai più grandi miracoli del genio, quando l'assiduo e glorioso tormento ricaccia l'umanità indarno assopita dalla Chiesa ad esercitare nel campo del pensiero la critica, in quello dei fatti la libertà. Così sorge l'audace e venturiera libertà delle nostre repubbliche mercantili e marittime [2]. Oltre duecento città italiane avevano nel dodicesimo secolo libere istituzioni, fondate sull'elezione popolare e sulla pubblica fiducia, e se le istituzioni apparivano varie e difformi, mostravano dovunque come al concetto antico della libertà intesa quale partecipazione al potere si fosse felicemente innestato il concetto medioevale della tutela giuridica. Quei liberi cittadini si radunavano in armi, al suono della campana, nella piazza maggiore, ed ivi tenevano parlamento, per rivedere i conti, nominare i consoli, decidere le

(1) Gneist, *La Const. com. de l'Angleterre*, vol. I, p. 180.

(2) Sismondi, op. cit.; E. May, *La democr. in Europa*, cap. VII; Massarani, op. cit., p. 109-110.

cose di maggiore importanza. La forte educazione consentiva loro di meglio apprezzare la libertà, come li consigliava ad usarne con moderazione. Il rispetto della legge e la sicura tutela degli averi diedero un grande impulso alla popolazione ed alla ricchezza dei Comuni, ed i loro cittadini, liberi e sicuri, potevano slanciarsi nei campi del pensiero e dell'azione, senza i freni d'una società violenta, senza i vincoli di una ignorante e brutale intolleranza. L'attività politica dei cittadini italiani era minore di quella degli Ateniesi, perchè più affaccendati nei negozii, più incatenati ai bisogni della vita materiale, ed anche perchè uscivano da lunghe tenebre, da un torpore di secoli, mentre quelli della Grecia erano in tutto il vigore e la fede d'una società giovane e forte. Quello che i cittadini dovevano al papa o all'imperatore, alla città od ai suoi magistrati, alle leggi od ai loro concittadini, tutto era determinato con precisione, con particolari minutissimi, negli Statuti. Ed ogniqualvolta si volevano costringere a fare cose cui si ribellavano, li adducevano come documento a difesa e tornava più valido delle armi, più sicuro di ogni violenza, di guisa che la libertà era veramente “ il regno della legge „.

Nello stesso tempo e quasi nella stessa maniera si svilupparono le libertà dei Cantoni svizzeri, anzi, mentre le libertà italiane, causa le meschine gelosie e le lotte sterminatrici fra città rivali, ebbero vita breve e caddero vittime degli intrighi e delle violenze dei nobili, delle usurpazioni dei ricchi e delle prepotenze dei despoti, sotto il dominio di re o d'imperatori, le libertà della Svizzera, meno brillanti, più rozze e incomplete, ebbero lunga vita e dovevano trasmettersi sino a noi. La natura, le tradizioni gloriose nella leggenda, i semplici costumi, il vincolo dell'unione, tutto giovò a mantenere quelle antiche democrazie, dove non si affermavano diritti astratti, ma tutti i cittadini avevano voto nell' Assemblea, perchè membri della stessa società, nella comunanza dei diritti e degli interessi. In Olanda le istituzioni municipali contribuirono ad assicurare la libertà, ma furono strozzate nel pieno della loro prosperità, lasciando al paese quel vigore di fibra e di pensiero che doveva condurlo a vincere le lotte per la libertà di coscienza. Negli altri Stati d'Europa la libertà mandò lampi gloriosi nella notte feudale, ma venne dovunque prevalendo la monarchia assoluta, negazione la più completa e formale d'ogni libertà politica e civile.

Così si venne determinando una profonda e completa diffe-

renza tra la libertà degli antichi e quella di alcuni popoli medioevali, la quale, sviluppandosi in un contrasto di secoli in Inghilterra, diventò elemento essenziale del moderno concetto di libertà. Come il cittadino d'Atene aveva sopratutto bisogno di partecipare attivamente alla vita pubblica, e si trovava in condizioni economiche tali, da sentire più prepotente e poter soddisfare più agevolmente questo bisogno, il cittadino dei tempi di mezzo era mosso principalmente dal bisogno di giustizia. Per secoli la forza aveva esercitato un impero incontrastato; nessuno era sicuro di sè, della vita, degli averi, dell'onor suo; dovunque un brigantaggio continuo, il terrore, esercitato talora all'ombra delle leggi e dalle leggi medesime. La stessa procedura, assicurando la vittoria al più forte o al più astuto, era vano conforto per chi invocava dalla umana giustizia la tutela del proprio diritto. Questo bisogno prepotente di giustizia doveva esercitare il suo impero, consigliando agli uomini liberi di sottrarsi al giogo capriccioso e violento del feudalismo nei monasteri, o dentro le città ben munite, dove la vita era relativamente sicura, il lavoro protetto, la ricchezza tutelata da magistrati nei quali si aveva ogni ragione di aver fiducia. Fra gli Statuti medioevali è una gara per appagare questo supremo bisogno del cittadino; egli si raduna sulla piazza pubblica, vigila il suo governo, elegge i magistrati, ma tutto questo non è l'essenziale, bensì la sicurezza, la tranquillità dell'animo, la giustizia, che egli trova dentro le mura della sua città, sotto l'usbergo del suo Statuto, all'ombra della bandiera del suo Comune (1).

Più dell'altra conculcata e meno compresa rimase a lungo

---

(1) Questo carattere della libertà medioevale, meglio che da altri, è compreso da F. Sclopis, *Considerazioni storiche sulle Assemblee* ecc., p. 14-15 e 87-88: " La protezione delle famiglie, la libertà dei matrimoni, la necessità di una pronta amministrazione della giustizia, la difesa della legittima libertà civile dal pericolo d'ogni maniera d'usurpazione, l'equa ripartizione degli aggravi, la restrizione (se non l'abolizione intera che allora non potevasi ancora sperare) dei privilegi, le prime linee della libertà commerciale, sono altrettanti soggetti sovra cui si aggiravano le raccomandazioni e le istanze delle antiche assemblee rappresentative. La libertà era allora nei privilegi particolari delle varie classi di persone, nelle franchigie dei Comuni, nei patti deditizii, nelle accomandizie, nelle salvaguardie. Era uno svariato mosaico di libertà speciali, che formavano come un complesso di diritto pubblico. Dall'un dei lati si rispettava un'autorità nominale, dall'altro si costruiva una serie di privilegi distinti all'infinito, ma tutti rivolti a limitare il potere dispotico ".

la libertà di coscienza. La storia dell'umanità non ha pagine più nobili, non ha orrori più truci, di questo lungo martirologio del pensiero umano, che resiste, sopravvive, trionfa, domina il mondo moderno; e ben si comprende come nel grande naufragio delle coscienze rimanesse una immensa greggia di devoti o di ipocriti, nella quale dovevano crescere, come le male erbe della palude, le esagerazioni dello scetticismo, l'incredulità e le violenze che deturparono poi la rivendicazione di una libertà combattuta nei secoli. Ma appunto mentre i tentativi di civili e politiche libertà, vinti, non domi dalle molteplici resistenze delle classi privilegiate, dal poderoso affermarsi delle monarchie assolute, vanno a spirare nei supplizi e nelle battaglie, l'emancipazione religiosa rimane, tenace proposito o ideale inconsapevole a maturare nel segreto delle coscienze.

Così la libertà naufragava quasi dovunque. Uscita da prove secolari, procedeva in Inghilterra a sicuri trionfi, sebbene ancora si negassero anche colà le libertà di pensiero e di stampa, di riunione e di associazione: sopravviveva, anche nella sua espressione politica, fra le secolari intolleranze della superstizione, in alcuni Cantoni della Svizzera; si era affermata a prezzo di duri esilii e fioriva ormai incontrastata oltre i mari, nella Nuova Inghilterra. Anche nelle monarchie assolute rimanevano antiche consuetudini, costumanze tradizionali, abusi, istituzioni che mantenevano un certo spirito di indipendenza, e le tenebre che avvolgevano i limiti di tutti i i poteri, se tornavano favorevoli alle usurpazioni dei principi contro la libertà, riuscivano pur utili alla sua difesa, di guisa che anche in questi tempi v'è chi ravvisa “ una libertà irregolare e intermittente, ristretta nei limiti della classe, collegata all'idea di eccezioni e privilegi, che permetteva di sfidare pressochè ugualmente la legge e l'arbitrio, mentre mancavano ai cittadini le garanzie più necessarie „ [1]. Ma nessuna vita politica, nessuna sicura e provata tutela della legge, nessuna idea della libertà moderna. Il popolo non aveva parte alcuna al governo della cosa pubblica, e le stesse amministrazioni locali erano vigilate da intendenti regii. Era necessario credere quello che la Chiesa insegnava, e lo Stato le accordava vicendevole appoggio per dominare assoluta il pensiero e le

—

(1) Tocqueville, *Ancien régime*, p. 166, 171; Sclopis, *Storia dell' antica legislazione del Piemonte*, Torino 1833, p. 299; Montalcini, *Sulle vicende delle pubbliche libertà in Piemonte dai primi tempi di Casa Savoia ad Emanuele Filiberto*, Torino 1884.

coscienze, l'anima e il corpo. Nessuno poteva stampare libri che le autorità politiche ed ecclesiastiche non avessero consentiti ed approvati; le associazioni e le riunioni erano vietate. Il cittadino non poteva sottrarsi al vincolo di sudditanza, era la greggia numerata del sovrano, sua ricchezza e potenza; rigidamente determinate erano le norme del lavoro, soggetta a mille vincoli d'ogni sorta la proprietà, limitato negli interessi il capitale. L'autorità, cioè l'ultimo rappresentante dei poteri pubblici aveva il diritto di penetrare nella casa di qualunque cittadino, di giorno e di notte, con qualsiasi pretesto o senza addurne alcuno; si potevano imporre soldati da alloggiare e mantenere, confiscare i prodotti del suolo, od una parte di essi, gittare e lasciar morire in prigione il più innocuo ed onesto cittadino, metterlo a morte, spogliarlo d'ogni aver suo, senza alcuna garanzia giudiziaria. Le carte, gli statuti con cui il medio evo aveva cercato di guarentire la libertà erano lacerati, infranti, dimenticati, la giustizia una vana parola, la volontà regia superiore alle leggi. Con gli ultimi avanzi della libertà erano venute meno la giustizia, la sicurezza sociale, l'attività economica, e la stessa fede era impallidita o dileguata in animi che non potevano discuterla, nè ribellarsi in alcun modo. Una vasta e monotona uniformità si diffondeva dovunque, nella quale doveva erompere più terribile la rivolta preparata dai precursori gloriosi, alimentata dal sangue versato in tanti secoli, determinata dal sordo spirito di ribellione che si agitava dovunque.

§ 2. — *Le libertà moderne.*

Le libertà moderne non sarebbero state possibili senza la coltura classica, che mantenne viva la tradizione delle libertà greche e romane e la rinnovò nei Comuni, senza le lotte di tanti secoli per la conquista del libero pensiero, senza quello svariato mosaico di franchigie, nel quale il medio evo trovò qualche riposo. La libertà non avrebbe potuto affermarsi in Europa, se da secoli non fosse venuta compiendo passo passo faticose conquiste presso un popolo che la considerava come un bene patrimoniale, e di là non si fosse trapiantata sul terreno vergine e fecondo delle colonie americane. Allo stesso modo che elementi svariati e difformi contribuirono alla nostra civiltà, le libertà

moderne riconoscono elementi preziosi da quelle dei popoli antichi, e dalle svariate franchigie medioevali, e la coscienza di esse sempre più viva e diffusa, è lento e faticato lavoro di secoli. Quando, dopo laboriosi decenni, l'agave americana mette il suo fiore e ad occhio veggente caccia in su per più metri d'altezza lo stelo robusto e nei grappoli appena sbocciati palpita un meraviglioso rigoglio novello di vita, lo schiavo ingenuo lo crede il frutto d'una notte e si chiede se l'alba del domani lo vedrà ancora; ma il botanico sa che esso è il tacito lavoro degli anni, ed ha lentamente succhiata la vita da innumerevoli fibrille. Nessuno può credere, come lo schiavo, che le libertà moderne siano figlie d'una notte, sia pur quella del 4 agosto 1789, mentre tutti sappiamo che sono prodotto del tempo, e da questa convinzione amiamo trarre gli auspicii, perchè il tempo non distrugge, ma rispetta e consolida le opere sue. Assai più durevole della libertà conquistata per rapida fortuna d'armi è quella accumulata come patrimonio nei secoli, che ciascun cittadino comprende ed apprezza, che si svolge nella sua vita quotidiana, sa evitare gli eccessi appunto per la coscienza del valore suo, ed è affermata timidamente, persino con parole modeste o sottintesa, ma trova efficace garanzia in tutto l'ordinamento politico, nelle leggi e nei costumi, nella responsabilità del Governo e nella virtù dei cittadini.

La libertà si è affermata e sviluppata in Italia, come in altri Stati moderni, temperando e sviluppando le due avverse dottrine, che furono la gloria dell'Inghilterra e il tormento della Francia. L'Inghilterra conservò per secoli quasi sola, nel mondo, il nocciolo delle sue libertà, intorno al quale tutte le altre si svilupparono, perchè non venne mai meno l'antica sovranità dell'individuo, pur modificandosi e trasformandosi nelle necessità del vivere civile, nello Stato più ampio e perfetto, fra le esigenze crescenti della vita pubblica. Il cittadino inglese ebbe sempre mezzi pronti e pratici di tutelare la sua persona e il suo domicilio, di conquistare intorno a questa le altre libertà, la partecipazione effettiva al potere, il voto dell'imposta, il controllo efficace e continuo del Governo. Allorquando, nelle crescenti esigenze economiche della vita, in uno Stato già vasto, di fronte ad un potere reale cresciuto di forze, l'antica libertà stava per sommergere per difetto di pratica attualità, sorse il sistema rappresentativo, il quale, preservando tutto ciò cui non sarebbero bastate le autonomie locali, diede al cittadino un'arma per difendere le sue libertà,

per assicurarle, per ampliarle, per aggiungervi quelle franchigie, onde il progresso dell'educazione e dei costumi politici faceva sentire la necessità. Sulla base di quelle guarentigie costituzionali non doveva riuscir difficile innalzare l'edificio, che i popoli del continente tentarono qualche volta di costruire sulle mobili arene. La lotta per l'acquisto della libertà non fu sempre ugualmente viva, ma non cessò mai; non mancarono attentati contro la stessa libertà individuale; ma l'*habeas corpus* la mise al coperto da qualsiasi pericolo, mentre si veniva sviluppando quel nuovo e formidabile potere che è la pubblica opinione ed acquistava le poderose armi della stampa.

Così potevano più agevolmente affermarsi e svilupparsi le altre libertà, che trovarono efficaci sanzioni nelle leggi o nel costume: non servizio militare obbligatorio, non leggi contro l'usura, non divieti testamentarii, non tribunali eccezionali e procedure segrete, il domicilio inviolabile al pari della persona, la libertà di riunione e d'associazione quasi illimitata, liberi il lavoro, il commercio, e tutte le manifestazioni dell'attività umana, come la coscienza, che ultima si sottrae ai vincoli di una chiesa autoritaria per necessità di difesa e d'una tradizione di secolari intolleranze. Scrisse Tocqueville, che la libertà in Inghilterra non è un diritto dell'uomo, ma un privilegio del cittadino; e le più antiche Carte pubblicate dal canonico Stubbs mostrano, che ogni libertà è una conquista di secoli e le sta dietro una lunga serie di lotte e di sacrificii. Da quelle Carte sino all'atto dei diritti del 1689 ed alle moderne rivendicazioni, noi non sentiamo mai gli Inglesi parlare in nome di un diritto più o meno naturale, soggetto a diverse interpretazioni, ma di precisi diritti storici. Il gran valore delle libertà inglesi deriva dunque da questo, che hanno dato consacrazione legale a quello che era nella coscienza del popolo.

Le colonie americane ebbero sin dai primi anni un libero governo rappresentativo. Il comune patrimonio delle libertà anglo-sassoni venne accresciuto e fortificato dalle poco diverse condizioni dei coloni, dal robusto sentimento religioso, dal regime comunale, che poteva svilupparsi senza contrasti (1). I cittadini delle colonie americane non potevano essere illegalmente o arbitrariamente arrestati o detenuti; sin dal 1641 una disposizione del codice del Massachussets afferma il diritto

(1) Nessuno lo comprese meglio di Burke, nel suo discorso *sulla riconciliazione coll'America*, alla Camera dei Comuni, il 22 marzo 1775.

di riunione e di petizione, mentre prima assai che si aprissero le ostilità contro l'Inghilterra il paese era coperto da una fitta rete di associazioni [1]. Ed anche la libertà religiosa, dapprima contrastata, si sviluppò rapidamente, perchè l'oppressione delle coscienze non poteva durare in un paese dove s'era appunto cercato anche di affrancarsi dal giogo della Chiesa ufficiale, ed una moltitudine di sètte così diverse e lontane non comprometteva d'altronde l'unità religiosa della metropoli [2]. Da ultimo la libertà della stampa e lo sviluppo della pubblica istruzione accrebbero le forze, aumentarono i mezzi d'azione dei coloni, li condussero ad acquistare l'indipendenza, ad assicurare colla piena emancipazione politica tutte le altre libertà.

Nella dichiarazione pubblicata dal Congresso americano raccolto a Filadelfia il 14 ottobre 1774 è qualche traccia delle idee filosofiche dell'epoca, ma dopo il breve accenno, si ritorna subito al diritto storico, alla costituzione inglese, alle carte coloniali, sicure e precise guarentigie. Non vi è diritto da essi reclamato, che il cittadino inglese già non possieda, e i primi dieci emendamenti della costituzione federale del 17 settembre 1787 guarentiscono tutte le libertà, stampa, associazione, riunione, culto, inviolabilità del domicilio, proprietà privata, diritto di portare armi, segreto epistolare, libertà individuale, pronto e legale giudizio per mezzo del giurì, equità e proporzionalità delle pene. Giacomo Story, Tommaso Jefferson e gli altri scrittori americani la chiamano " una dichiarazione di diritti „; in realtà sono precauzioni prese dagli Stati e dai cittadini contro i possibili abusi del Presidente e del Congresso federale. Ed in tutte le costituzioni dei singoli Stati, le libertà del cittadino si vennero sviluppando, non secondo principii astratti, ma con precise guarentigie legali, dentro limiti esattamente definiti, senza alcuna generalità vaga come senza alcuna pericolosa esagerazione.

A questo concetto anglo-sassone della libertà si contrappone il francese, espresso con parole altisonanti, indeterminato e illimitato, privo di efficaci guarentigie. Le " libertà naturali dell'uomo „ erano state proclamate apertamente, audacemente dagli Enciclopedisti, e la Rivoluzione si annuncia nel nome

(1) Gourd, *Les Chartes coloniales et les constitutions des États-Unis,* vol. II, p. 255, 256; Blackstone, I, p. 467-487.
(2) Gourd, op. cit., p. 314 e seg.

della libertà [1]. L'Assemblea costituente, coi decreti del 23 e 24 agosto 1789, dopo avere proclamato Luigi XVI " ristauratore della libertà ", approva il preambolo della " dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino ", che viene solennemente promulgata due giorni dopo ". L'ignoranza, l'oblio e la noncuranza dei diritti dell'uomo sono le sole sorgenti delle pubbliche calamità e della corruzione dei Governi... gli uomini nascono e restano liberi ed uguali nei diritti... la libertà consiste nel non poter far tutto ciò che ad altri non nuoce, quindi l'esercizio dei diritti naturali d'ogni persona non ha altri confini se non quelli che agli altri membri della società assicurano il godimento dei medesimi diritti... ". Così prosegue questo " catechismo nazionale ", questa " nuova pagina aggiunta al Vangelo ", catechismo di ampollosa e pretensiosa filosofia.

Ippolito Taine critica con spirito pari alla dottrina il documento immortale: " In esso nulla di simile alle dichiarazioni precise della costituzione americana, a quelle prescrizioni politiche che possono servire di base ad un ricorso giudiziario, a quegli espressi divieti che impediscono anticipatamente molte leggi, tracciano un limite all'azione dei poteri pubblici, circoscrivono territorii dove lo Stato non può entrare, perchè sono riservati all'individuo... La maggior parte degli articoli sono dogmi astratti, definizioni metafisiche, assiomi più o meno letterarii, cioè più o meno falsi, ora vaghi, ora contradditorii, suscettibili di più sensi, talora opposti, buoni per un discorso d'apparato non per un uso effettivo...; proclamarono diritti indeterminati e discordi, senza provvedere alla loro interpretazione, all'applicazione, alla sanzione; senza un organo speciale, senza un tribunale che accolga i reclami, ponga legalmente termine ai litigi, pacificamente, in ultima istanza, con una sentenza definitiva, che diventi un precedente e determini

(1) Mirabeau non ammette limiti alla libertà, che, *al pari della lancia di Achille*, guarisce le ferite che fa. Il Sindaco di Parigi prega Lafayette di rimanere in ufficio " per non abbandonare la grande opera della pubblica libertà ". Una incisione, dopo la presa della Bastiglia, celebra " la prima ora di libertà "; le donne portano acconciature *aux charmes de la liberté*, e la parola si incide sui bottoni. Il terzo Stato " *assapora il néttare della libertà* "; Maury proclama la libertà della stampa " salvezza del genere umano "; David propone un monumento alla Libertà. Sulla bandiera dei tipografi si scrive " prima face di libertà " e Marat domanda " seicento teste per assicurare la libertà ". Ancora il 13 settembre, il Re sancisce la costituzione, come " palladio delle pubbliche libertà "! Maria Antonietta vede scritta la parola dovunque e il Delfino la compita sui bottoni di Barnave.

il senso vago del testo „ [1]. Basta por mente al diritto naturale e imprescrittibile di " resistere all'oppressione „; all'altro per cui " la società ha il diritto di domandar conto ad ogni agente pubblico della sua amministrazione „; a quello che consacra il suffragio universale, e ad altri che dovevano essere stromenti di anarchia, non guarentigie di libertà. Quando Massimiano Isnard assicurava, che " dieci milioni di Francesi infiammati di libertà cambierebbero la faccia del mondo, e Vaublanc eccitava il Re " a recare ai suoi colleghi di Germania la libertà „, i giorni di essa erano contati; peggiore di ogni despota e della stessa inquisizione le incombeva un nemico implacabile, l'abuso. La sua rapida rovina e il generale irrompere di violenze e di arbitrii giovano a dimostrare che non basta proclamare la libertà, ma è necessario limitarla, guarentirla, e sopratutto saperne fare buon uso.

Ed infatti, mentre gli Anglo-sassoni e gli Svizzeri traevano le loro libertà dalla storia, i Francesi si reputavano " destinati a ricominciarla „[2]. Libertà, eguaglianza, sovranità del popolo, sono i primi articoli del contratto sociale, dedotti da una prima definizione filosofica, e da essi, collo stesso metodo, si deducono gli altri, le grandi linee della costituzione, le principali leggi civili e politiche, l'ordine, la forma, lo spirito dello Stato nuovo. Proclamata la libertà, doveva essa guarire tutti i mali, distruggere tutti gli abusi. Il dogma della sovranità popolare, interpretato a suo talento dalla folla, conduce alla perfetta anarchia. sino al momento in cui, interpretato dai capi, porterà al dispotismo. La teoria distrugge la libertà nelle sue stesse esagerazioni, perchè l'individuo aliena tutto se medesimo allo Stato, mette al posto della volontà individuale la volontà pubblica, in principio il mutabile arbitrio della maggioranza numerata per capi, nel fatto l'arbitrio rigido dell'Assemblea, della fazione, dell' individuo. Ogni autorità, necessaria tutela della libertà, viene annientata; la Francia è trasformata in una federazione di quarantamila municipii sovrani, dove ogni potere dei magistrati legali vacilla secondo i capricci dei cittadini; questi si sottraggono vieppiù ai doveri pubblici ed una minoranza di nullatenenti, di ambiziosi, di fanatici, accaparra l'influenza, i voti, il potere, l'azione, mentre, con la dichiarazione dei diritti dell'uomo alla mano, legittima le sue usurpazioni crescenti, il suo

(1) *Origines de la France cont.*, vol. I, p. 274-275.
(2) Barère, *Le point du jour, 15 juin 1789.*

sfrenato dispotismo. Infine, l'individuo sovrano non riconosce altre norme o dighe alla sua libertà che quelle poste da lui medesimo e liberamente accettate, e così, sciolti i freni che mantengono la società, scatenate le passioni, restano sovrani gli istinti permanenti che la assalgono e si riesce alla più vasta e selvaggia anarchia [1]. E la violenza, dopo aver distrutta ogni libertà, apre la via al più feroce dispotismo, quello del Terrore, e prepara la reazione inevitabile e l'Impero, mentre dovunque si continua a parlare di libertà e la costituzione del 1793 riproduce in un preambolo altisonante i principii dell'ottantanove [2]. Il Direttorio dichiara di volersi seppellire sotto le rovine della Repubblica, piuttosto che lasciar recare il più lieve oltraggio alla libertà; ma " a salvarla „ viene Bonaparte, dopo aver detto a Francesco Melzi nello sbarcare a Fréjus, che " i Francesi volevano gloria, non libertà „, e mentre Giovanna Roland imprecava ai " delitti commessi nel nome di essa „.

Il cosmopolitismo filosofico e lo spirito riformatore del secolo XVIII operarono fuor della Francia in doppia guisa, da un lato come stimolo ad affinare il senso della dignità civile, dall'altro come forza di contraddizione, per la patente inconciliabilità che si veniva constatando sempre più grande tra le massime vagheggiate e continuamente promulgate di libertà, e l'applicazione che ne andavano facendo le soldatesche francesi. Non mancarono anche in Italia coloro i quali avevano una fede vivissima nella " Repubblica francese, una ed indivisibile, redentrice dell'uman genere, creatrice della libertà sociale „; ma le

(1) TAINE, op. cit. *La Révolution*, vol. I. p. 315, 460, 468.

(2) Il berretto frigio era " il berretto della libertà „, si cantavano cori pubblici alla libertà; la Francia " è terra di libertà „; e sul suggello dello Stato è la sua figura col berretto frigio e la picca. I soldati erano " i campioni della libertà fra i popoli servi „, e la letteratura ne era così zeppa, che lo stile, a giudizio di G. Chénier, riusciva prolisso e monotono. Barère votando la morte di Luigi XVI esclama che " l'albero della libertà cresce rigoglioso se lo inaffia il sangue dei tiranni „. I Robespierriani creano nuove feste della libertà della Francia, della libertà del mondo, dei suoi martiri e la invocano dai frequenti patiboli. Quadri, incisioni, commedie, libri, opuscoli, vesti, ornamenti, prodotti industriali, tutto per la libertà. Il *Pellegrinaggio a San Nicola* diventa *pellegrinaggio alla libertà*, e la Chiesa di Santa Margherita diventa il tempio della libertà. La parola si scrive in testa alle lettere, sulle carte da giuoco si sostituiscono i colori colle quattro libertà del culto, della stampa, delle professioni, del matrimonio, e vi è il reggimento degli usseri della libertà. La legge dei sospetti mette il colmo, dichiarando di " voler colpire i nemici della libertà „. CHALLEMEL, op. cit., p. 39, 47, 48, vol. II.

menti più sagaci non tardarono a riconoscere i danni di istituzioni e di ordinamenti fondati su massime astratte, copiati dalla Francia, ma lontanissimi dai bisogni e dall'indole del paese. Laonde, quando nel 1796 si mette a concorso in Lombardia il tema, " quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità dell'Italia ", Melchior Gioia invoca una libertà " repubblicana, ma nazionale, la sola durevole, utile a noi, conforme alle nostre tradizioni ". Un grande insegnamento si ebbe allora, e fu salutare per l'Italia, come per altri paesi: la libertà non può essere una pianta esotica da coltivarsi in serra calda, ma deve crescere nel proprio suolo, secondo le forme a ciascuno più adatte.

La Rivoluzione francese, coi suoi eccessi, impaurì avversari e fautori, suggerì al governo inglese le ultime restrizioni della libertà della stampa, di riunione, di associazione, scemò autorità alle democrazie svizzere, e più che di libertà, fece dovunque sentire il desiderio di un potere che frenasse tante violenze. Ma avendone continuamente il nome sulle labbra, il desiderio di libertà entrò nei cuori, e gli abusi che se ne fecero, mostrarono il savio uso che se ne poteva fare. I popoli compresero che dovevano anzitutto conquistare la libertà di disporre dei loro destini, si convinsero che tra la libertà politica e la civile esistevano vincoli indissolubili. Nelle sue varie manifestazioni ed applicazioni, la libertà riuscì certamente più limitata dalle necessità dello Stato, dalle esigenze della tradizione e dei costumi, dell'immatura educazione politica di alcuni popoli. Ma trionfò definitivamente quasi dovunque, ed assicurata dalle forme tutelari del Governo rappresentativo, mostrò viemmeglio i benefizii onde è feconda.

In Germania, forse meglio che altrove, si è compreso che la libertà è un frutto dell'educazione, il risultato di una lotta costante. G. Bluntschli nota, che " fondamento della vera libertà è l'educazione politica. Una nazione rozza è incapace di costituirsi e governarsi liberamente, e più l'educazione sarà buona, più la nazione sarà libera ". Laonde, a chi voglia assicurare la libertà, raccomanda buone scuole popolari, istruzione scientifica accessibile a tutti, educazione militare, servizio obbligatorio, abitudine dei doveri civili, sviluppo delle discussioni politiche, della coscienza degli interessi generali, pubblicità delle discussioni, diffusione ed elevazione del sentimento di patria (1).

Ed infatti la libertà può dirsi oggimai patrimonio di tutte le

(1) *Politica*, lib. II, cap. I.

genti civili, accresciuto e fortificato dall'educazione, la quale, in questa materia, come in tutte le altre, *naturam et vim promovet insitam*, svolge e perfeziona l'innata virtù che è dentro di noi. Natura ci ha fatti liberi, nè male s'appone il filosofo ginevrino descrivendo l'uomo primitivo assoluto signore di ogni sua azione. Ma la comunanza con gli altri uomini riesce lungamente fatale alla libertà, il più debole soggiace al più forte, il vinto al vincitore, il debitore al creditore, il servo della gleba al signore feudale, il credente ignorante e fanatico al prete che lo domina, tutta una greggia vasta di popoli ad un piccolo numero di prepotenti e di audaci. Negli oppressi, nei vinti, negli umili, cresce e si sviluppa la coscienza della dignità e della libertà umana, e tramuta i prigionieri condannati alle spietate ecatombe, gli schiavi privi di personalità umana, i servi proni sulla gleba feudale, i sudditi vigilati dalle polizie nei cittadini legislatori dei moderni comizii.

Nello Stato moderno è forza rinunciare ad una parte dell'antica, rozza, incosciente libertà del selvaggio, e ci rimane appena ad invidiare, senza alcuna speranza di poterla imitare, la maggior libertà politica del cittadino ateniese, e le minute e precise guarentigie giuridiche delle libertà medioevali, ma le libertà moderne sono di per se stesse più complete, più efficaci, più utili. Il Governo rappresentativo ci porge modo di esercitare quella che pareva suprema espressione di libertà alla città antica; i codici sempre più perfezionati e la giustizia più indipendente ed autorevole ci assicurano da illegali minaccie, la stampa ha accresciuto a dismisura la nostra potenza. A dir breve, e con l'usato paragone, il fiume che correva liberamente, senza dighe e senza argini per tutto il territorio, e lo mutava in una vasta palude, lo copriva d'acque, o lo lasciava asciutto, è stato tutto regolato con chiuse e bacini. Le sue acque scendono regolari, misurate, perenni, alimentano le fontane permeando fra gli strati ghiaiosi, i canali di derivazione, i ruscelli, i rivoletti, che coprono il paese. Sulle sue rive, in tutto il bacino, i popoli trovavano appena sicuro rifugio su qualche elevata sporgenza, tormentati e decimati da febbri violente, mentre oggi vivono sicuri, nelle bene irrigate campagne biondeggianti di messi, negli opifici industriali le cui ruote sono mosse dalla forza motrice dell'acqua, od attendendo ai commerci cui quella corrente è mobile via. Così dentro gli argini delle leggi corre fecondo, utile, perenne, il fiume della libertà.

§ 3. — *La dottrina della libertà.*

" Se non è possibile dire che cosa sia libertà, avverte G. Lieber, possiamo determinare e spiegare che cosa si intenda per libertà civile in certi periodi storici e presso talune genti e dedurne un concetto generale „ [1]. Non v'è scrittore politico, sin dai tempi più antichi, cui non sorrida una diversa definizione della libertà; la filosofia, la scienza, la letteratura aiutano la ricerca, di guisa che sarebbe difficile immaginare più arida lotta dell'ingegno umano. Abbiamo veduto come per gli antichi libertà fosse sinonimo di autogoverno, e più tardi contrapposto di servitù personale. Cicerone concepisce piuttosto una libertà di selvaggi, nel definirla *potestas vivendi ut velis*, e la corregge infatti affermando, che " per esser liberi dobbiamo essere servi alle leggi „ [2]. Anche Tito Livio esprime la necessità di questa signoria della legge, perchè la libertà possa dirsi tutelata, ed aggiunge, che della libertà vuol esser fatto uso moderato, perchè solo a tale condizione riesce utile alla città ed agli individui, mentre se eccessiva non dura [3]. Ma i giureconsulti romani vanno generalmente agli estremi, contrapponendo con Ulpiano libertà a schiavitù [4], o considerando come limite di essa la coazione esteriore anzichè il diritto con Fiorentino [5], quando non si elevino al concetto filosofico di Seneca [6], o non attingano con Tacito più viva ed operosa coscienza della libertà tra le foreste germaniche [7].

Secondo la scuola tomistica, libertà è potenza che determina i mezzi al fine e consiste nel camminare con passo sicuro, in mezzo a tutte le agitazioni della vita, verso Dio, bene supremo [8]. C. Di Montesquieu fa consistere la libertà nella sicurezza od

(1) *La libertà civile e l'autogoverno*, nella " Bibl. di sc. pol. „, serie I, vol. V, p. 124.

(2) *Parad.*, 5, 2.

(3) *Histor.*, II, 2; XXXIV, 49.

(4) Homines aut liberi sunt aut servi. I, 9.

(5) Libertas est naturalis facultas ejus, quod cuique facere libet, nisi si qui vi, aut jure prohibetur.

(6) Nulli rei servire, nulli necessitati, nullis casibus, fortunam in aequum reducere; e Bozzio: agi justitiae frenis, eique obtemperare summa est libertas.

(7) *Storie*, IV, 73 e altrove.

(8) *Summa theolog.*, Roma 1887, pars 1, quaest. 83, art. 3-4; quaest. 62, art. 8 ecc. ecc.

almeno nell'opinione che ciascuno ne ha, e nel diritto di fare tutto quello che le leggi permettono (1). Le medesime incertezze sono in Guglielmo Paley, in Tommaso Payne, in Giovanni Locke (2), i quali ci dimostrano sostanzialmente questo, che gli scrittori anglo-sassoni, più che di definire la libertà, si preoccuparono di determinarne il contenuto. Così B. Constant (3), descrive l'idea che se ne fa il cittadino inglese. " La libertà è il diritto per ciascuno di essere soggetto soltanto alle leggi, di non poter essere arrestato, detenuto, messo a morte, nè maltrattato in alcuna guisa per effetto della volontà d'uno o di molti, il diritto per ciascuno di dire la sua opinione, di scegliere una industria ed esercitarla, disporre della proprietà sua ed anche abusarne; andare e venire senza chiedere permessi o dar ragione ad alcuno delle sue intenzioni; il diritto per ciascuno di riunirsi ad altri individui, per conferire sui comuni interessi, per professare il culto che egli ed i suoi associati preferiscono, per occupare i giorni e le ore nel modo più conforme alle sue dichiarazioni ed alle sue fantasie. Infine e sovratutto è il diritto per ciascuno di influire sull'amministrazione dello Stato, colla nomina di rappresentanti, con rimostranze, petizioni e domande, che l'autorità è più o meno obbligata a prendere in considerazione " (4).

Nessun Codice civile ha dato una definizione dell' amore,

---

(1) *Esprit des lois*, lib. VII, capo IV in princ.

(2) PALEY, *Political Phil.*, capo V in princ.; PAYNE, *Rights of men*, London 1791; LOCKE, *Civil Govern.*, III: " La libertà naturale dell'uomo consiste nel non riconoscere alcun potere sovrano sulla terra, nel non essere punto soggetto alla volontà ed all' autorità legislativa di chicchessia, nel seguire fedelmente le leggi della natura. La libertà nella società civile consiste nel non essere sottoposto ad altro potere legislativo fuor di quello stabilito per comune consenso delle comunità, nè ad impero diverso da quello che vi si riconosce, nè ad altre leggi fuor di quelle che il detto potere legislativo può fare, secondo il diritto che gli è stato comunicato ".

(3) *La libertà degli antichi* ecc., op. cit., p. 466.

(4) In un *Manuale popolare del cittadino americano*, Boston 1871, trovo una determinazione ancora più completa: " Quali sono dunque le libertà necessarie, perchè gli uomini possano scambiare le loro idee, per modo che la loro mutua limitazione formi la pubblica opinione? Sono queste: la libertà di parola, che è il diritto per ciascuno di dire quello che vuole, in pubblico come in privato, fintantochè non fa torto altrui colla diffamazione e non si serve di un linguaggio grossolano od osceno; la libertà della stampa, cioè il diritto di stampare e pubblicare quello che si pensa, anche contro il governo, salvo ad incorrere nelle pene per diffamazione o per attentato ai costumi; la libertà di riunione, che è il diritto di tenere comizi su qualsiasi argomento, in quanto non si turba la

ma nelle costituzioni francesi troviamo ripetute definizioni della libertà [1], e non mancarono imitazioni. Fra le definizioni ricordo quelle di Guglielmo Blackstone pel quale " libertà civile o politica è quella di ciascun membro della società, libertà naturale ristretta dalle umane leggi in quanto sono necessarie al pubblico bene „ [2]; di Giandomenico Romagnosi, che la chiamò " non un diritto a sè, ma propriamente una condizione inseparabile ed universale, meglio un requisito essenziale dell' esercizio di qualunque diritto e dovere [3]; di Mirabeau per cui libertà è " il diritto e il potere di obbedire agli inviti della natura, darsi alle speculazioni dell'industria, in tutti i luoghi, in tutti i modi, salvi i diritti altrui „ [4]. Non mancarono definizioni più generiche o sentimentali, se fu chiamata: il pane che si guadagna col sudore della fronte [5], l'aria respirabile dell'anima umana [6], la sorgente d'ogni bene [7], la religione dei tempi nostri e della civiltà [8]. E non teniamo conto delle disparate etimologie [9], che fanno derivare la parola libertà dalla pace, dal desiderio, dall'amore, sembrandoci sufficiente, fra tante incertezze, determinarne la natura ed i limiti ed esporne le applicazioni, attenendoci alla profonda convinzione espressa dai più illustri scrittori nostri e confermata da tutta la storia, che la libertà vuol essere limitata, misurata,

---

quiete pubblica; la libertà di locomozione, che è il diritto di viaggiare, di mandar lettere od altre pubblicazioni per la posta, senza trovare alcun impaccio, e senza che alcuno ne violi il segreto; la libertà di associazione, che è il diritto di associarsi, formare società, circoli, corporazioni, purchè lo scopo non sia contrario alle leggi od ai diritti degli altri „.

(1) " La libertà consiste nel diritto di fare tutto quello che non offende altri... nei limiti stabiliti dalle leggi „. Cost. 3 sett. 1791, § 4; " La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non reca nocumento ai diritti altrui „. Cost. 5 fruttidoro, anno III, § 2.

(2) *Comment.*, I, p. 125.

(3) Majorana, *La libertà come ragione e fondamento degli istituti politici*, Pisa 1889.

(4) *Lettres*, Paris 1836; *Correspondence* ecc., 3 vol. in-8°, Paris 1851.

(5) Lamennais, *De l'absolutisme et de la liberté*, *Œuvres*, Paris 1844, vol. VII.

(6) V. Hugo, *À la liberté*, *Œuvres*.

(7) Mably, *Des droits et des devoirs du citoyen*, Kehl 1789.

(8) *Dir. cost.*, I, p. 161, 162.

(9) I Tedeschi dicono *Freiheit*, gli Inglesi *libertas* nei primi tempi, poi *freedom* in senso generico, *liberty* in specie. La radice di *liber* può trovarsi nel gotico *lib, leib*, quasi disponibilità di sè; i Lidii avevano la parola φρίγα donde la *Frigia*, il *berretto frigio*, e la radicale *free*. Libertà si intese nel senso di pace, ma è un po' troppo confondere le radicali *liber* e *liebe* (amore), *frei* e *friede* (pace). Cfr. Lieber, op. cit., p. 134, 135.

discreta, perchè nessun nemico peggiore ha di se medesima, quando esca dai suoi naturali confini [1].

Le libertà civili e politiche suppongono la libertà morale; senza la quale l'uomo e la società si tramutano in automi, la storia diventa una ridda di combattenti per una causa ignota, e vien meno ogni stimolo del progresso umano. Quando non si ammette la libertà del volere, cessa ogni responsabilità di azioni compiute per effetto di lontane e fatali cagioni, la legge diventa crudele ironia, la società si dovrebbe mutare in un vasto manicomio governato secondo le leggi severe della scienza [2]. Non è qui il luogo di riassumere la controversia di cui è in gran parte tessuta la tela che strascica da trenta secoli nei penetrali delle scuole metafisiche, di esporre tutti gli argomenti opposti alla libertà umana dalle moderne dottrine, le conciliazioni proposte, le soluzioni accarezzate [3]. Basti ricordare come, secondo i pontefici della scienza moderna, l'intervento di una volontà libera, cioè sottratta alla necessità universale, avrebbe per effetto di produrre quello che non dovrebbe essere, impedire ciò che dovrebbe essere, arrestare l'azione delle cause, porre ostacoli all'applicazione delle leggi, sarebbe insomma il disordine nella natura, che procede tutta ordinata e conseguente. Ma le leggi, che la scienza determina con precisione sino a che si

---

(1) " La libertà male usata offende sè e gli altri ", Machiavelli; " La libertà non ha nemico peggiore dell'abuso che se ne fa ", F. Sclopis; " I nemici peggiori della libertà non sono quelli che la uccidono, ma quelli che la deturpano ", F. Gioberti; " La licenza uccide sempre la libertà ", D'Azeglio, ecc. ecc.

(2) Siciliani, *Le questioni contemporanee e la libertà morale nell'ordine giuridico*, Bologna 1889, cap. IV, 1.

(3) Si vedano specialmente: Fouillée, *La liberté et le déterminisme*, 2ª ed., Paris 1884; J. Simon, *La liberté* ecc.; Janet, *Le matérialisme contemporain, La crise philosophique, Les causes finales* ecc.; Caro, *Problèmes de morale sociale*, 2ª ed., Paris 1887; Fonsegrives, *Le libre arbitre, sa théorie, son histoire*, Paris 1887; Mougeolle, *Statique des civilisation*, Paris 1883; Joyau E., *Essai sur la liberté morale*, Paris 1888; *La théorie de la grace et la liberté morale de l'homme*, Paris 1889: Vauvenargues, *Traité sur le libre arbitre, Œuvres*, Paris 1874, vol. II; Quetelet, *Du système social et des lois qui le régissent*, Paris 1848; Carrau L., *La conscience psychologique et la morale dans l'individu et dans l'histoire*; Beaussire, *La liberté dans l'ordre intellectuel et moral*, 2ª ed., Paris 1878; Notovich, *La liberté de la volonté*, Paris 1888; Naville, *Le libre arbitre*, Paris 1890.

E. Ferri, *Teoria dell'imputabilità;* Buchner, *Forza e materia*, Milano 1873; Brusa E., *Sul nuovo positivismo e la giustizia penale;* Gabelli, *La morale ed il diritto criminale al limbo; Il nuovo positivismo; L'uomo e le scienze morali*, Firenze 1871; Lampertico, *La statistica e il libero arbitrio;* L. Lucchini, *Il diritto penale e le nuove teorie;* Siciliani, op. cit.

tratta d'un fenomeno astronomico, di una eclissi o d'una marea, lasciano già luogo a qualche dubbio quando riflettono altri fenomeni naturali, e confermano le teorie appena a grandi tratti ed approssimativamente allorquando si ha da fare coll'elemento della libertà umana. Prima di negare nel nome della scienza questa libertà, bisognerebbe almeno dimostrare che la fissità e l'universalità perfetta delle leggi della natura è una verità assolutamente certa, che il principio della conservazione dell'energia è universalmente vero, che la suggestione può determinare in qualsiasi soggetto qualunque azione.

Influssi molteplici esercitano la loro azione anche sulla volontà e sulle opere dell'uomo. Ma se alle cause parziali, se all'azione del clima messa in rilievo da C. Di Montesquieu, degli aspetti di natura, notata da G. G. Herder, della ingenita virtù delle stirpi avvertita da E. Renan, della forza e delle condizioni naturali constatata da T. Buckle, se a queste ed altre cause noi vogliamo sostituire un determinismo universale, fondandolo sulle osservazioni della statistica, andremo incontro alle più gravi delusioni. L'uomo resiste a prepotenti impulsi, trionfa di infiniti ostacoli, vince continue battaglie, e l'animo si riconforta pensando alle vittorie conseguite nei secoli contro tutte le potenze umane, contro tutte le forze della natura. Nei profondi rivolgimenti per cui risorsero la libertà e l'uguaglianza, l'individuo, ribellandosi a qualunque necessità, era tornato a pensieri di trionfo assoluto, all'idea d'una emancipazione illimitata, e gittò la superba affermazione " i diritti dell'individuo costituire essi soli la legge dell'umana esistenza ". E perchè l'ideale si trovò impotente di fronte alla realtà, rifiorì la dottrina della necessità, costringendo un'altra volta la libertà al movimento dell'astro che segue la sua orbita o della pietra che cade.

Le cause determinanti hanno una incontestabile influenza sulle azioni dell'uomo, ma questa può a sua volta esercitarsi su di esse e modificarle. Noi possiamo in una certa misura sottrarci alle leggi dell'ambiente, emanciparci da quelle dell'eredità, e per questo appunto salutiamo con entusiasmo i progressi della scienza, che le vengono rivelando con le sue osservazioni, le sue comparazioni, i suoi esperimenti. Gli spiritualisti attenuano con troppa passione l'influenza determinante dell'eredità, dell'ambiente, e disconoscono così i maggiori trionfi della scienza, delle leggi, dell'educazione, porgendo facili armi ai materialisti più intolleranti e fanatici. La scienza medica salva

innumerevoli esistenze, le migliora, ha prolungata la vita umana con una lotta che è il suo vanto più glorioso e più puro; la sociologia, anche attraverso i dubbî e le difficoltà innumerevoli, compie lo stesso ufficio nelle relazioni dell'individuo colla specie, lo educa a bene operare, lo migliora, circonda di più solide barriere i suoi doveri, di più sicure guarentigie i suoi diritti. L' eredità e l' ambiente possono avere preparato nell'animo dell'uomo le condizioni che lo condurranno al delitto; ma la società, le leggi, l'educazione, modificano queste cause determinanti, consentono loro di prodursi più raramente, come fenomeni morbosi (1).

L'evoluzione storica della civiltà, quella delle dottrine morali, dai più antichi moralisti ai moderni, basterebbero a provare l'esistenza di cotesto sforzo od impulso naturale, tendente ad assumere valore autonomo e razionale, a contrapporsi al fato, a resistere alla prescienza mitologica e teologica, a modificare e dirigere le necessità e gli impulsi di ordine fisico e biologico. La storia della civiltà è tutta una vittoria della libertà umana. Noi abbiamo veduto che l'uomo primitivo è libero, ma non ha coscienza della sua libertà; per essere percepita, per svilupparsi, ha bisogno di leggi, di limiti, come l'uccello, per volare, della resistenza dell'aria. La libertà civile e politica si perfeziona e si afforza tra limiti successivi; la libertà morale si afferma sempre più efficace tra le numerose leggi che si vanno scoprendo e contribuiscono a determinare l'azione dell'uomo.

Le cause determinanti, le influenze esteriori, l' eredità e l'ambiente, tendono effettivamente a spegnere la nostra libertà, ad impedirne l'esercizio. L' educazione la sviluppa, rafforza la volontà, ci impara a farne buon uso, e questa è una verità della coscienza, che è inutile esprimere colle astruserie di G. G. Fichte e di Federico Herbert, o colle sottigliezze di A. Fouillée e di A. Renouvier. Le forze che contrastano la nostra libertà, prima

(1) " La causa della libertà è spesso compromessa dalle esagerazioni dei suoi partigiani, il che è vero in politica non meno che in filosofia. Chi sostiene la libertà dell' indifferenza e disconosce le condizioni organiche della vita, rende l'affermazione del libero arbitrio legittimamente sospetta agli uomini che sono al corrente del progresso scientifico. Per mantenere l'idea della libertà non bisogna mai perdere di vista le relazioni del libero arbitrio cogli elementi della natura. Questi costituiscono la parte del determinismo nel fenomeno complesso delle ordizioni umane; questa parte deve esser fatta senza riserve e senza reticenze. Così si devono conciliare due tendenze divergenti del pensiero. L'affermazione della libertà *relativa* offre la sintesi dell' idea di libertà e di quella di necessità ". E. Naville, op. cit., p. 328, 329.

che si ridesti in noi la riflessione, sono molte e poderose; l'educazione riesce a rintuzzarle; ma bisogna poi continuare l'opera con una vigilanza assidua, guardarsi dalle imprudenze, dalle capitolazioni, dalle vigliaccherie, mantenere costantemente la propria energia, prepararsi, come l'atleta antico, alle battaglie dei grandi giorni con una lotta quotidiana. E. Spencer ha scritto con molta verità, che sarebbe ormai tempo i nostri figliuoli partecipassero ai benefici che le indagini dei laboratorii valsero già alle pecore e ai bovi, mentre Novalis, A. Bain, E. Maudsley ravvisano nel carattere " la volontà compiutamente formata „, e " la fedele espressione della libertà „. L'educazione dell'uomo ha altre esigenze, altre necessità, altra indole, altre condizioni, ma possiamo sempre agire sulla mente e sull'animo, sviluppare e fortificare la libertà, mettere il cittadino in grado di apprezzare tutte le libertà civili e politiche necessarie allo Stato moderno. Così il diritto che abbiamo da natura, ma che è incosciente ed inutile nel selvaggio, conculcato nello schiavo. diminuito nel servo, si accresce nei secoli per via di successive conquiste, diventa patrimonio del cittadino moderno, e coll'educazione potrà aumentare, fortificarsi, diffondersi, riuscire sempre più operoso e fecondo.

La libertà moderna ha altri nemici, oltre a quelli che negano il suo fondamento medesimo. Sono tutti i liberali che la ammettono a modo loro, i Giacobini, gli assolutisti, i teologi, coloro che le assegnano origini soprannaturali e coloro che ne abusano, non ne vogliono riconoscere i limiti e la misura. Noi li conosciamo; li abbiamo veduti nel corso di tutta la storia volgere le loro armi, violenze di ogni sorta, anatemi, sarcasmi, contro la libertà; fare dovunque orribile scempio dell'individuo, della sua famiglia, dei suoi averi; violentarne la coscienza, impedirgli di manifestare i suoi pensieri, di associarsi ai suoi simili, di discutere con essi, di portar armi a sua difesa, di entrare od uscire dallo Stato, di esercitare la sua attività economica, di educare liberamente sè ed i figliuoli; costringerlo a servire attaccato alla gleba od al remo, negli eserciti, combattendo per una causa ignota, per interessi non suoi, a vivere, a credere, a pensare, a muoversi, a nutrirsi, a vestirsi, secondo i precetti di una sovrana autorità.

Tutti coloro che hanno avuto la pretesa di governare lo Stato nel nome di un principio astratto, e costrinsero i sudditi all'obbedienza colla forza o col terrore, furono avversi alla libertà dell' individuo. Gli uni addussero la tradizione; altri

seppero profittare di quell'amore del riposo e quasi del sonno, che coglie i popoli dopo guerre, rivoluzioni, dopo sforzi considerevoli della mente o del braccio. Uomini di Stato come Talleyrand e Metternich fecero credere, anche in tempi moderni, che la pace dura solo nell'ordine e nella negazione della libertà; illustri scrittori politici non esitarono a sostenere, che i sudditi debbono avere la sola libertà di obbedire al sovrano e alle sue leggi e pagare le imposte senza un lamento. Così i Re tornarono ad invocare il diritto divino, la nobiltà riprese i senili amori con le larve del medio evo, le plebi furono menate col bastone e colle forche, e da questo prorompere di reazione furono inquinate le più nobili conquiste della scienza e della civiltà. Anche quando si promettevano o concedevano per forza franchigie costituzionali, diventava inevitabile manometterle, dividerle, assottigliarle, stremarle di qualsiasi efficacia. Libertà politiche, religiose, civili erano conculcate con pari tracotanza e scrutate fin le intenzioni, perchè più chiaro apparisse come colle franchigie politiche non solo siano spente o malcerte tutte le altre, ma la scienza, la sicurezza sociale, la pubblica economia tutto ne rimanga profondamente colpito.

Ma non meno triste e fatale di quella dei principi assoluti riuscì alla libertà l'opera dei demagoghi, i quali non sanno concepirla altrimenti che a modo loro, procedendo per formole geometriche, per assiomi, senza tenere alcun conto dei riguardi dovuti alla tradizione, ai diritti acquisiti, all'individuo, alla famiglia, senza darsi il più lieve pensiero delle difficoltà che possono inceppare la stessa opera loro. Quando hanno una idea, la proseguono con accanimento; deplorano il sistema parlamentare che la arresta, insultano gli avversarii che la combattono, trovano assurde e peggio le provvide formalità di cui la società circonda tutta l'azione loro. Fanno sequestrare, a cagion d'esempio, un giornale, cui non si fa poi il processo; vietano una pubblica riunione senza addurne i motivi; sciolgono un Consiglio comunale perchè un grande elettore amico loro, o amico dei loro amici, non è riuscito ad imporvisi o ne fu cacciato. Nulla offende e disgusta la stessa libertà più di queste continue violazioni di essa, specie tra i popoli che non ne hanno ancora il sentimento maturo e profondo. Le licenze della stampa, l'abuso del diritto d'associazione, le riunioni frequenti, tumultuose, minacciose, i culti e le predicazioni stravaganti, fanno sentire il bisogno di freni robusti, per la tutela dell'ordine e della pace pubblica, e ser-

vono di pretesto, qualche volta di scusa, a tutti gli attentati che contro la libertà appunto si commettono. Laonde a buon diritto si confondono insieme coloro che esagerano la libertà e coloro che la conculcano, che anzi quelli sono nemici peggiori perchè fanno germogliare il desiderio ed aprono la via alle tirannidi, le quali, per necessaria reazione, alimentano invece il desiderio di libertà.

Nè meno avversa alle libertà dello Stato moderno è la Chiesa cattolica. Le sue dottrine riconoscono in modo alto e degno la libertà morale dell'uomo, associandosi alle conclusioni della moderna sapienza; che anzi quando l'abate Felice Lamennais, Carlo Di Montalambert, il padre Domenico Lacordaire, ed altri forti ingegni si studiavano di conciliare il cattolicismo colle idee moderne, e predicavano la libertà dei culti, della stampa, delle associazioni, pareva che dal loro eloquente apostolato dovesse rigermogliare la fede della Chiesa primitiva [1]. Infatti i vescovi del Congresso nazionale di Bruxelles nel 1830 furono tra i più energici difensori delle libertà moderne, mentre è pur vero che le dottrine della Chiesa su questo argomento " sono state piantate come spauracchi in faccia al mondo o date in pasto all'odio altrui „ [2], staccate, alterate, con non infrequente mala fede. Ma l'enciclica *Mirari vos* di Gregorio XVI ed il *Sillabo* di Pio IX rimangono tra i più energici e intolleranti proclami di guerra contro le libertà moderne, ed appena nell'enciclica di Leone XIII *sulla libertà*, si determinano la natura di essa, la sua relazione colle leggi, l'azione esercitata sempre dalla Chiesa a tutela della libertà morale e di quella della persona, combattendo in ogni tempo le dottrine fataliste e recando pure poderosi contributi all'emancipazione dell'umanità [3]. Ma la Chiesa cattolica non può riconoscere la libertà di coscienza e di culto, che è per essa la libertà dell'errore, nè tollerare sia riconosciuta dallo Stato. Ne derivano severi e molteplici vincoli alla libertà del pensiero e della stampa;

(1) Thureau-Dangin, *L'Église et l'État sous la monarchie de Julliet*, Paris 1880; Ricard, *Montalambert et Lamennais*, " Corresp. „, 1883, 2; Dupanloup, *Le P. Lacordaire*, " Corresp. „, 1867, mai; C. De Mazade, *Le P. Lacordaire*, " Revue des 2 Mondes „, 1864, mai; L. Chiala, *R. F. Di Lamennais*, " Riv. cont. „, 1863-64, 1.

(2) *La Chiesa e la civiltà*, Perugia 1877.

(3) *Il Congresso di Malines e le libertà moderne*, " Civiltà cattolica „, 1863, vol. VIII, p. 149, 151; Mons. Guibert, *La démocratie, son avenir social et religieux*, Paris 1887, e specialmente l'enciclica *Libertas* del 20 giugno 1888, nel vol. V, serie I della " Bibl. di sc. polit. „, in fine.

la libertà di insegnamento è riconosciuta a condizione di insegnare quello che vuole la Chiesa od almeno non contraddire agli insegnamenti suoi, e si invoca libertà di associazione e di riunione per imprecare contro lo Stato che ha soppresse le fraterie e vietato loro di possedere.

La libertà è stata ed è tuttodì fieramente combattuta talvolta dalla pubblica opinione più che da qualsiasi altro potere. La storia della moda è tutta una lunga tirannide esercitata dall'opinione sull'individuo; quanto più sono minute, complicate, precise le regole del cerimoniale, tanto più ignota è ogni libertà. E pure si resiste più facilmente alla Chiesa od allo Stato, che a questa pubblica opinione, la quale ci avvince di mille legami. G. Bryce, come già aveva notato A. Di Tocqueville, assicura di non conoscere un paese dove di fatto ci sia meno libertà di discussione che agli Stati Uniti d'America. La maggioranza traccia un cerchio formidabile intorno al pensiero, e guai se lo scrittore osa uscirne; non ha da temere un *autodafè*, ma è soggetto a noie, a dispiaceri, e persecuzioni d'ogni sorta [1]. Basti ricordare i tentativi, che si spinsero talvolta sino alle più aperte violenze, per impedire la vendita dei liquori o imporre il riposo festivo.

Non meno pericolosi dell'opinione pubblica si fanno innanzi, col loro *compelle intrare*, i jerofanti della moderna religione del Dio Stato, la cui autorità viene dalla scienza invocata, perchè traduca i suoi ideali nel fatto, sforzi, sproni, trascini le masse inerti, lente, timide di ogni novità, perchè violenti la libertà individuale e la pieghi alle " esigenze scientifiche del progresso sociale ", alle " necessità dello Stato moderno ". La libertà dei cittadini, essi dicono, è affidata all'amministrazione per meglio guarentire l'eguaglianza e perchè possano essere tutelati non solo i diritti, ma anche gli interessi dei privati. Non si invoca più la libertà, ed un sistema di governo al quale tutti i cittadini possano partecipare e tutte le classi far sentire la loro voce, ma un Governo forte, pronto, sicuro, uno Stato lavoratore, protettore, educatore, socialista. E sono forse i più pericolosi nemici della libertà, perchè hanno per alleata la scienza, seducono la naturale tendenza dell'amministrazione di accrescere le proprie attribuzioni, lusingano le aspirazioni delle masse, si vantano gli apostoli dell'avvenire. La stato-

(1) *American commonwealth*, vol. III, capitoli 85, 86, 87 e A. De Tocqueville, parte II, capo VII.

latria è in parte una legittima reazione contro le esagerazioni dell'individualismo, che avevano bisogno di un temperamento: come nel corso dei secoli la libertà del selvaggio, assurgendo alla coscienza di sè, si venne continuamente limitando dalle esigenze sociali, così si comprende che le esigenze delle terribili lotte che le moderne società combattono esigano nuove limitazioni. Ma se non fosse più permesso per esempio, di credere in Dio e andare a messa, perchè lo Stato combatte la superstizione; se dovessimo mangiare, vestire, alloggiare in quel modo che i pontefici dell'igiene sentenziano utile; se non ci fosse lecito lavorare secondo le nostre forze, disporre dei nostri capitali, educare i figli a modo nostro, se in tutte queste e in altre azioni della vita noi dovessimo conformarci ad una qualsiasi autorità, saremmo tratti davvero ad invidiare le condizioni del selvaggio o dello schiavo antico, se non la stessa tirannide sacerdotale. Imperocchè questa si impone almeno alle menti nel nome di un principio soprannaturale, ci parla di alti e sereni ideali, mentre il Dio Stato moderno è la volontà, il capriccio, l'interesse di chi vi domina, ha nulla di soprannaturale, non ci parla in nome di una vita futura, nè in nome della coscienza, ma in quello di un preteso interesse sociale, che oggi suggerisce un vincolo, domani un altro, e poi sempre vincoli nuovi, per corroborare gli esistenti, sino a che Gulliver li spezzerà tutti, con uno strappo poderoso, e cadremo in nuove esagerazioni dell'individualismo, se non in una più selvaggia anarchia.

Infine, quanto all'abuso della libertà, noi ci troviamo tra due opposti giudizii. Gli uni ripetono la leggenda della lancia di Achille e pensano, che per quanto sia illimitata la libertà, essa “ sana le ferite che fa „; gli altri apertamente dichiarano che la libertà non ha nemico peggiore dell'abuso che se ne faccia. Certo se talvolta la libertà, ad onta di tutti gli abusi, ha potuto sopravvivere e uscir più forte da difficili prove, il più delle volte essa andò miseramente perduta ed i popoli piegarono il collo al giogo dei tiranni od a quello dei demagoghi.

Il senso della libertà è tanto più raffinato, quanto maggiore è l'educazione, ma anche per altri motivi non è uguale il valore che le attribuiscono le varie classi sociali. Una delle ragioni per le quali le libertà politiche prevalsero lentamente, si deve ricercare appunto nella loro relativa impotenza ad assicurare il benessere, che molti mettono al disopra della libertà, o piuttosto ad appagare le esagerate aspettative di coloro che l'ave-

vano invocata. Vivono in qualunque società masse inerti, docili stromenti di ogni reazione, sino a che l'educazione non le penetri, non le vivifichi, non le elevi, solo che vi intravvedano un qualsiasi miglioramento delle loro condizioni economiche. Ma nelle classi elevate prevale più facilmente quel sentimento di vigliacca paura, che le fa tollerare qualunque violazione di libertà purchè sembri loro opportuna ad assicurare l'ordine pubblico e la pace sociale. Il che sino a un certo punto è giusto, perchè gli eccessi della libertà ne disgustano appunto coloro che più la apprezzano e l'amano, come Virginio preferì uccidere di sua mano la figlia al vederla disonorata.

La conclusione alla quale siamo tratti dall'esame sommario delle ragioni dei varii nemici della libertà è questa, che per impedire ad essi di prevalere, per non fornirli di armi pericolose, è necessario che la libertà sia contenuta nei limiti della legge. E la legge può assegnare alla libertà i suoi limiti, tra un minimo " necessario allo spirito come al corpo lo spazio "[1] ed un massimo comportabile in ogni Stato moderno, tra i quali non v'è un terreno vago, una marca incolta e selvaggia, regno dell'arbitrio, ma una zona intermedia, sulla quale la pubblica autorità, con precise guarentigie, può conciliare col rispetto di essa le esigenze dell'ordine pubblico. Esaminando ad una ad una le libertà necessarie nello Stato moderno, noi potremo vedere quale sia il minimo consentito a ciascuno, un minimo che neppure la legge potrebbe scemare, e sino a qual punto possa estendersi la libertà, sotto l'occhio vigile dell'autorità, arrestandosi davanti alle più imperiose esigenze della conservazione sociale, della vita dello Stato.

§ 4. — *Delle varie forme di libertà.*

Venendo a parlare delle varie specie di libertà, giova distinguere anzitutto la libertà naturale, la libertà come nozione giuridica, cioè in quanto essa è riconosciuta e protetta dalla legge, e la libertà politica.

La libertà naturale la possedono in germe, sebbene non ne abbiano coscienza, i vegetali, che colle radici cercano i più propizii elementi nel suolo, appoggiano i loro rami, volgono

(1) EULERO, citato da NAVILLE, frontispizio.

al sole i germogli. Una istintiva libertà possedono gli animali, che si muovono, cangiano di posto, cercano il loro nutrimento, sanno adoperare astuzia e pazienza, destrezza ed audacia, nidificano, nutrono e difendono i loro nati, hanno persino principii socievoli. Ma la stessa libertà naturale è posseduta nella sua pienezza soltanto dall'uomo, essere intelligente e cosciente, che sa rendersi conto dei suoi atti e sente la propria responsabilità.

La libertà, come idea politica moderna è più elevata e comprensiva della nozione giuridica della libertà, che rischiara colla sua fiaccola e grazie alla quale ha ormai sicura esistenza. Si estende ad ogni forma di attività che si esercita nello Stato, ed abbraccia anche forze latenti, che il diritto ancora non riconosce o non tutela nelle sue istituzioni [1]. Può anzitutto concepirsi distintamente, nel suo triplice aspetto, come indipendenza dallo straniero, come forma libera di Governo, come autonomia dei corpi locali. Non vi è libertà in uno Stato soggetto in qualsiasi forma e misura a straniero dominio, od anche ad una autorità non politica, come la supremazia pontificia. La partecipazione dei cittadini alla legislazione e agli affari pubblici, la libera espressione dell'opinione, la facoltà di censurare qualsiasi abuso del potere, l'esercizio dei diritti guarentiti dalla costituzione formano ciò che può chiamarsi il lato positivo della libertà politica. Uno Stato moderno si dice dunque libero allorquando i cittadini o la maggior parte di essi sono elettori politici o possono diventarlo. La terza esplicazione delle libertà politiche è l'autonomia dei corpi locali. Le libere istituzioni comunali sono come la scuola primaria della libertà. Per esse il cittadino si abitua a governare lo Stato, apprezza la propria azione, e cerca di rafforzarla ed estenderla. Presso i popoli liberi la maggior parte dell'antica libertà si è appunto conservata acquistando sempre più viva ed operosa coscienza di sè nelle libertà locali.

Lo Stato deve altresì tutelare la libertà privata, giuridicamente guarentendola da qualunque violazione, politicamente togliendo di mezzo gli impedimenti che possono scemarla. Questa guarentigia deve comprendere anzitutto la libertà individuale, nella sua duplice esplicazione in relazione allo Stato e ad altri individui. Dallo Stato noi abbiamo diritto di attendere protezione efficace, non arresti arbitrarii, giudizii inqui-

---

(1) Bluntschli, *Politica*, lib. II, cap. I.

sitorii e segreti, detenzioni e pene ingiuste, imposte disuguali e non liberamente consentite. Verso gli altri individui noi abbiamo diritto di andare e venire, vestire, mangiare, alloggiare come a noi piace, senza subire alcuna coazione. Alla libertà individuale si connettono prima quelle del lavoro e dell'industria, poi la libertà della proprietà con tutte le sue guarentigie. Tra le libertà pubbliche e le private, avendo il carattere di queste e l'azione vigorosa di quelle, vengono le libertà del pensiero e della coscienza, che si esplicano col culto, colla parola, colla stampa.

Altre distinzioni sono state suggerite dagli scrittori più illustri. G. Bluntschli distingue le libertà civili e le politiche, e novera tra le prime: la protezione dell'esistenza, la libertà fisica e professionale, la libertà della parola e della stampa, l'inviolabilità del domicilio; tra le seconde l'eguaglianza giuridica, il diritto di petizione, il diritto di associazione, il diritto elettorale, e il diritto di resistenza [1]. Francesco Lieber distingue le libertà seguenti: della persona, delle comunicazioni e dell'emigrazione, della coscienza, della proprietà, del domicilio, delle petizioni e dell'associazione, della pubblicità, del Governo locale, trattando insieme delle varie guarentigie loro [2]. Francesco C. Montague le riassume tutte nella libertà individuale ed in quelle di azione e di discussione [3]. T. Erskine May, facendo la storia delle libertà inglesi, si occupa distintamente di quelle di stampa e d'opinione, della libertà individuale e religiosa [4]. G. Held tratta separatamente della tutela individuale nel fanciullo e nell'uomo, della libertà nella famiglia, specie in relazione all'educazione ed alla religione; della libertà rispetto alla scelta della religione, della professione, del domicilio, dello stato di famiglia; della libertà nelle sue attinenze col diritto penale e della libertà di commercio, di industria, di lavoro, di associazione. In modo speciale si occupa della libertà di stampa e di parola, trattando invece di altre sotto aspetti diversi [5].

E. Laboulaye distingue le libertà individuali, sociali, locali, che hanno esistenza di per sè, e quelle che guarentiscono

(1) *Dir. pub. univ.*, lib. X.
(2) Op. cit., " Bib. di sc. polit. ", serie I, capo VI e seg.
(3) Op. cit., ivi, specie i capi V e VI.
(4) *Const. history of England*, vol. II, cap. IX a XIII.
(5) *Staat und Gesellschaft*, vol. III, cap. XVI, XVII.

le prime, e sono veramente politiche. Tra le libertà individuali comprende quelle della persona, delle azioni, della proprietà; tra le sociali la libertà dei culti, dell'insegnamento, della carità, d'associazione e di riunione, e le locali o municipali (1). Giulio Simon tratta distintamente delle libertà civili, politiche, di coscienza; fra le civili comprende la libertà del focolare, dell'officina, del capitale, del pensiero, sebbene ad una forma di quest'ultima, la religiosa, consacri speciale attenzione; le libertà politiche riassume nella forma di Governo, nelle leggi precise, complete, espressione della volontà generale, nella distinzione dei poteri, e nel discentramento amministrativo (2). Arturo Desjardins, dopo aver considerate la fraternità e l'eguaglianza come alleati necessarii, distingue la libertà delle elezioni, fondamento di tutte le altre, quella del Parlamento, l'indipendenza dei giudici, le libertà di stampa, d'associazione e di riunione, considerando le altre come private (3). Th. Aumaître distingue la libertà in interna ed esterna; interna è quella della coscienza; le esterne divide nelle varie forme come si manifestano, del culto, della persona, della stampa, della parola, di riunione, d'associazione, di lavoro, di proprietà, di petizione (4).

Fra gli scrittori italiani, Cesare Balbo proponevasi di trattare dell' argomento in sei capi distinti, e cioè: libertà della proprietà, dell' industria e del commercio, libertà religiosa, d'educazione, della stampa, di riunione e d'associazione, libertà comunali e provinciali, aggiungendo poi speciali considerazioni sulla difesa giudiziaria ed armata della libertà e sull'indipendenza (5). Domenico Carutti tratta successivamente delle libertà di coscienza e di culto, di pensiero e di stampa, dei diritti di associazione e di eguaglianza, della libertà individuale, del diritto di proprietà, d'assistenza e di educazione (6). Luigi Palma, che tra i nostri scrittori di diritto pubblico se ne occupò più diffusamente, premessi alcuni cenni sull' uguaglianza, tratta della libertà di coscienza e di culto, della libertà individuale, dell' inviolabilità del domicilio e della proprietà,

(1) *Le parti libéral*, Paris 1878.
(2) Op. cit., e specialmente *La liberté civile*.
(3) *De la liberté politique*, Paris 1894.
(4) *Manuel de droit const.*, 2e édit., Paris 1893, p. 254.
(5) *Della Mon. rappr. in Italia*, lib. III; ma l'autore lasciò solo i sommarii.
(6) *Dei principii del Governo libero*, lib. I, capo VI e seg.

delle libertà di stampa, di riunione e d'associazione, del diritto di petizione e della libertà d'insegnamento nelle sue varie applicazioni [1]. Filippo Perfetti distingue le libertà politiche, l'individuale, il diritto d'associazione, la libertà religiosa, quella di fare e di dire [2] e Giovanni Vacchelli si limita a sceverare con poche linee generali le libertà politiche dalle individuali [3].

Nel trattare di queste varie libertà nella parte speciale, noi avremo facilmente a constatare, che tutti gli scrittori ammettono le medesime forme, pur variando i limiti loro segnati. Questi infatti mutano in ciascuno Stato, e la legge deve avere una sufficiente elasticità per adattarsi a tutte le esigenze della vita pubblica, che sono così mutevoli e varie [4]. Rispetto ad ogni libertà, vi è, ripeto, un minimo che deve essere guarentito a ciascun cittadino, in ogni modo ed a qualunque costo; e vi è un massimo, oltre al quale lo Stato non può lasciarsi assolutamente trascinare, senza aprire la via alla licenza ed all'anarchia, e compromettere la sua medesima esistenza.

§ 5. — *Guarentigie della libertà.*

Le costituzioni non si limitano a dichiarare le diverse libertà, si preoccupano altresì con minore o maggiore saviezza della loro guarentigia, commettendola a speciali istituzioni od a precise sanzioni giuridiche, mentre provvedono coll'azione attribuita allo Stato nell'educazione e nella coltura a svilupparne e fortificarne la coscienza [5]. Le guarentigie della libertà si possono distinguere in *costituzionali*, e consistono in speciali istituti od ordinamenti politici atti a tutelarle; *giurisdizionali*, cioè riposte nell'ordinamento di un sistema di giurisdizione, il quale, con ogni possibile malleveria di imparzialità, di intelligenza, di rapidità e di agevolezza statuisca e giudichi sui diritti e sulle pretese dei cittadini; e infine guarentigie *morali*.

(1) *Trattato di dir. cost.*, vol. III.

(2) *Della libertà*, discorsi sei, Perugia 1864.

(3) *Del concetto di libertà nel dir. pubblico*, Cremona 1888.

(4) Fra le più chiare affermazioni di questa verità vedasi F. MONTAGUE, op. cit., p. 613 e la nota 1 ivi.

(5) Si veda specialmente l'opera di ORLANDO, *Delle guarentigie della libertà*, nella " Bibl. di sc. pol. ", serie I, vol. V, p. 917 e seg.; O. SCALVANTI, *Le guarentigie della libertà*, Perugia 1890.

A. *Guarentigie costituzionali.* — Tra queste possiamo annoverare: le Commissioni di vigilanza, le cautele nell'ammettere gli eserciti permanenti, l'istituzione della guardia nazionale, il riconoscimento del diritto di resistenza individuale e collettiva.

1. *Commissioni di vigilanza.* — A difesa della libertà troviamo presso le antiche genti frequenti magistrature speciali, come gli efori di Sparta ed i tribuni di Roma. Ma fu specialmente nel medio evo frequente l'uso di istituire speciali commissioni o consigli, scelti dalle classi che più avevano contribuito ad ottenere il riconoscimento di alcune libertà, ed incaricati di impedire le usurpazioni del principe. La *magna charta libertatum* del 1215 non si limitava a dichiarare le essenziali libertà, come possedute da tempo immemorabile dal cittadino inglese: essa istituiva una commissione di 25 baroni, per tutelare le libertà dichiarate. Qualora il re avesse abusato del suo potere, doveva ammonirlo: se entro 40 giorni non si fosse ravveduto, poteva impadronirsi del dominio della Corona e poi anche del privato, fino a che avesse ottenuta soddisfazione. Erano patti quasi da potenza a potenza, frequenti a quei tempi, fondati sopra una diffidenza naturale verso il potere, il quale era in lotta quasi continua colla nazione. L'ordinamento costituzionale soltanto in epoca posteriore si sviluppò sulla reciproca fiducia e sull'accordo dei varii poteri dello Stato. Nel regno d'Aragona vi era un Consiglio dei baroni, presieduto dal Gran giustiziere: però quel solenne giuramento con cui fu detto e ripetuto tante volte si inaugurassero i nuovi re, secondo ha mostrato D. J. De Quinto (1), è una invenzione di Francesco Hotmann, giureconsulto francese del secolo XVI, che mutò la storia in favola repubblicana, come altri in monarchica. Altrove, a conservazione e sostegno delle franchigie e libertà del paese, era data agli abitanti facoltà di costituire e presentare al sovrano uno o più *difensori,* la cui elezione era da esso confermata. " L'ufficio dei *difensori* era di comparire in giudizio a difendere le franchigie e le libertà del paese, chiederne e promuoverne l'osservanza, e generalmente fare tutto quello che credessero utile pel mantenimento e l'osservanza di questi diritti... Non pare che questa creazione... sia stata di lunga durata od abbia avuto grande efficacia „ (2). Si hanno anche esempi di Consigli spe-

---

(1) *Del juramento politico de los antiquos reyes de Aragona,* nei *Discursos* ecc. Madrid 1848; Hotmann, *Franco-Gallia* ecc., Ginevra 1573.

(2) Sclopis, *Le Assemblee rappresentative del Piemonte e della Savoia,* p. 28-29.

ciali, composti per lo stesso scopo dagli Stati generali od altrimenti, come era il *Consiglio dei commessi* nella valle d'Aosta.

2. *Precauzioni contro gli eserciti permanenti.* — Le armi, specie le armi mercenarie, servirono sempre a soffocare la libertà, laonde è naturale che i popoli i quali riuscirono a conquistarla mirassero a tutelarla specialmente contro questo pericolo. La vecchia Inghilterra non aveva esercito permanente; per secoli bastarono ad assicurare l'ordine e la pace pubblica ed a combattere le guerre esterne le milizie feudali e locali. La rivoluzione fu costretta a mettere assieme un esercito permanente, e tentò di formarlo Carlo II, ma giustificarono appunto il timore che lo reputava fatale alla libertà. Perciò nell'*atto dei diritti* (art. 6) dichiararono, che " la leva e il mantenimento d'un esercito nel regno in tempo di pace, senza il consenso del Parlamento, sono illegali ". Il consenso fu dato prima per sei mesi, poi rinnovato di anno in anno. L'ordinamento dell'esercito è indipendente da questo voto annuo, ma esso determina il numero della forza armata, e da facoltà di applicargli la legge militare, anzichè il diritto comune, che non basterebbe a tenerlo unito. Ciascuno potrebbe lasciare il servizio senza essere punito, e se commettesse omicidio o ferimento in una sommossa cadrebbe sotto la sanzione della legge comune. Nel 1699 l'esercito fu sciolto, e rinnovato nel 1701, avendosene riconosciuta la necessità. Nel 1858, quando la Corona inglese assunse il governo dell' India, si deliberò che non avrebbe potuto usarne l' esercito in Europa, salvo gravi emergenze e si sollevarono vivaci controversie solo per l'uso delle truppe dell'India in Egitto.

Le repubbliche italiane, credendo pericoloso armare i cittadini, affidarono talvolta la loro difesa ai mercenarii ed alle compagnie di ventura, e fu peggior danno. Negli Stati più liberi, la difesa è affidata alla nazione armata; così presso gli antichi Germani, nella Svizzera, negli Stati Uniti; in caso di perturbazioni interne, se le forze disponibili non sono sufficienti, non mancano cittadini i quali accorrono a difendere l'ordine pubblico, mentre in caso di guerra esterna tutti i cittadini sono soldati. La tutela dell'ordine, la difesa esterna rendono necessario un esercito e questo non si può comprendere senza la disciplina militare; ma i nuovi ordinamenti, la brevità della ferma, l'educazione ed il sentimento nazionale ci consentono di ritenere come scomparsi i pericoli che dall'esercito permanente potevano derivare alla libertà, e quindi il suo ordina-

mento può essere importante per il diritto amministrativo, ma non ha una decisiva importanza nel diritto costituzionale.

3. *Istituzione della guardia nazionale.* — Nel suo ordinamento primitivo, trascurando gli esempi che ne abbiamo nelle milizie istituite da Emanuele Filiberto in Piemonte e nel 1757 in Inghilterra, la guardia nazionale venne istituita per tutelare le pubbliche libertà. La carta francese del 1830, accogliendo l'idea, che dalla costituzione del 1791 era stata conservata in altre successive, dichiarava all'art. 66: " la carta e tutti i diritti che essa consacra restano affidati al patriottismo ed al coraggio della guardia nazionale e di tutti i cittadini francesi „. E la legge del 22 marzo 1831 aggiunse " la guardia nazionale è istituita per difendere la monarchia costituzionale, la carta, ed i diritti che essa ha consacrati „.

In Italia si è copiata l'istituzione nel 1820 e più nel 1848, allorquando venne sancita in varii Statuti. Ma il pericoloso dualismo tra questa istituzione e l'esercito, l'impossibilità di ordinare la guardia nazionale secondo le nuove esigenze militari, lo sviluppo delle altre guarentigie ha tolto a questa ogni valore, lasciandola cadere, come istituzione fondata sopra un concetto convenzionale del sistema costituzionale. Le leggi del 7 giugno 1875 sull'ordinamento dell'esercito, e del 30 giugno 1876 sulla milizia comunale, hanno sancito il fatto compiuto, che costituiva una delle più notevoli deroghe allo Statuto fondamentale del Regno d'Italia.

4. *Diritto di resistenza* — la quale può essere opposta dal singolo cittadino o dal popolo, ed è perciò individuale o collettiva [1]. Già il sommo Aquinate poneva il fondamento di una teoria della resistenza, muovendo dal criterio dei doveri reciproci tra governanti e governati; ma se nel medio evo non mancarono scrittori che difesero il tirannicidio, dobbiamo venire sino ad Ugo Groot, per trovare una vera e propria teoria giuridica della resistenza. Anche pel Groot l'obbedienza politica costituisce la regola, ma egli ammette come eccezione il diritto di resistenza, ed enumera parecchi casi, tra i quali quando il sovrano ordisce la rovina dello Stato, e quando egli

(1) Oltre alla citata opera dell'Orlando, vedi F. Murhard, *Dell'opposizione, sollevazione e resistenza dei cittadini dello Stato contro le autorità costituite*, Braunschweig 1832; le voci *Gehorsam* e *Widerstand*, nello " Staatswörterbuch „ di Bluntschli e Brater, ed il capo V.C nell'opera *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften* di R. V. Mohl, vol. I, p. 321-334.

venga meno al suo dovere dalle leggi determinato [1]. Lo spirito della rivoluzione aleggia più vivace negli scritti di Giovanni Milton, contro Tommaso Hobbes, Claudio Salmasio, e gli altri esageratori della regia podestà, e si manifesta aperto negli scritti di G. Locke e A. Sidney, che preparano il fatto. G. Locke ha determinato meglio d'altri la distinzione fra quella resistenza che si contiene nei limiti della legalità e s'appaga che l'atto lesivo del diritto sia rimosso ritornando all'obbedienza verso gli ordini costituiti, da quella che abbatte e rovescia dalle fondamenta lo Stato. La resistenza è legittima quando si oppone a chi viola le leggi che dovrebbe far osservare; diventa uno stato di forza senza autorità nella rivoluzione, dove tace il diritto [2]. Le sue dottrine svolte da Algernon Sidney [3], da R. Brady [4], da D. Tyrrell [5] ed altri, diventarono comune patrimonio della libera Inghilterra, ed ebbero tanta importanza, che R. di Mohl non esita ad attribuire ad esse l'origine della scienza del diritto costituzionale [6]. La rivoluzione inglese e quella delle colonie americane illustrarono la dottrina e determinarono alla loro volta nuovi e più autorevoli scritti, la cui influenza doveva riuscire decisiva.

In Germania la dottrina della resistenza fu combattuta da Giusto Henning Böhmer, da Samuele Di Puffendorf, e, ad onta delle sue liberali premesse, anche da Emanuele Kant; ma la sostennero vigorosamente Giovanni Fichte, Paolo Feuerbach, e più temperatamente Federico Stahl, mentre il principio può dirsi incontestato, dopo gli insegnamenti di R. Di Mohl, che considera il diritto di resistenza coi criterii della scuola inglese, e di G. Bluntschli, per cui " la resistenza è un diritto di eccezione imposto dalla necessità " [7]. In Francia la teorica popolarizzata dall'opera di J. L. De Lolme, fu meglio compresa da Emerico di Vattel, mentre alla maggior parte degli scrittori

---

(1) Op. cit., lib. I, cap. IV, *De jure subditorum*.

(2) *Gov. civ.*, cap. XVIII: *Della dissoluzione del governo;* cfr. Orlando, p. 1070, 1071; Mohl, p. 327; Murhard, p. 245.

(3) *Discours concerning govern.*, London 1698.

(4) *Introd. into the old English history*, London 1681.

(5) *Bibliotecha politica*, London 1682.

(6) Op. cit., p. 326-329; dice Blackstone, che " sarebbe utile i principi considerassero la resistenza dei loro sudditi contro misure tiranniche come un diritto, e questi la tenessero in conto di un diritto ".

(7) Böhmer, *Introductio ad jus publicum*, Praga 1763, vol. III, c. 2; Puffendorf, *De officio hominis et civis*, lib. II, c. 9; Kant, *Metafisica*, t. 2, sez. I; Fichte, *Grund-*

al sole i germogli. Una istintiva libertà possedono gli animali, che si muovono, cangiano di posto, cercano il loro nutrimento, sanno adoperare astuzia e pazienza, destrezza ed audacia, nidificano, nutrono e difendono i loro nati, hanno persino principii socievoli. Ma la stessa libertà naturale è posseduta nella sua pienezza soltanto dall'uomo, essere intelligente e cosciente, che sa rendersi conto dei suoi atti e sente la propria responsabilità.

La libertà, come idea politica moderna è più elevata e comprensiva della nozione giuridica della libertà, che rischiara colla sua fiaccola e grazie alla quale ha ormai sicura esistenza. Si estende ad ogni forma di attività che si esercita nello Stato, ed abbraccia anche forze latenti, che il diritto ancora non riconosce o non tutela nelle sue istituzioni (1). Può anzitutto concepirsi distintamente, nel suo triplice aspetto, come indipendenza dallo straniero, come forma libera di Governo, come autonomia dei corpi locali. Non vi è libertà in uno Stato soggetto in qualsiasi forma e misura a straniero dominio, od anche ad una autorità non politica, come la supremazia pontificia. La partecipazione dei cittadini alla legislazione e agli affari pubblici, la libera espressione dell'opinione, la facoltà di censurare qualsiasi abuso del potere, l'esercizio dei diritti guarentiti dalla costituzione formano ciò che può chiamarsi il lato positivo della libertà politica. Uno Stato moderno si dice dunque libero allorquando i cittadini o la maggior parte di essi sono elettori politici o possono diventarlo. La terza esplicazione delle libertà politiche è l'autonomia dei corpi locali. Le libere istituzioni comunali sono come la scuola primaria della libertà. Per esse il cittadino si abitua a governare lo Stato, apprezza la propria azione, e cerca di rafforzarla ed estenderla. Presso i popoli liberi la maggior parte dell'antica libertà si è appunto conservata acquistando sempre più viva ed operosa coscienza di sè nelle libertà locali.

Lo Stato deve altresì tutelare la libertà privata, giuridicamente guarentendola da qualunque violazione, politicamente togliendo di mezzo gli impedimenti che possono scemarla. Questa guarentigia deve comprendere anzitutto la libertà individuale, nella sua duplice esplicazione in relazione allo Stato e ad altri individui. Dallo Stato noi abbiamo diritto di attendere protezione efficace, non arresti arbitrarii, giudizii inqui-

---

(1) Bluntschli, *Politica*, lib. II, cap. I.

sitorii e segreti, detenzioni e pene ingiuste, imposte disuguali e non liberamente consentite. Verso gli altri individui noi abbiamo diritto di andare e venire, vestire, mangiare, alloggiare come a noi piace, senza subire alcuna coazione. Alla libertà individuale si connettono prima quelle del lavoro e dell'industria, poi la libertà della proprietà con tutte le sue guarentigie. Tra le libertà pubbliche e le private, avendo il carattere di queste e l'azione vigorosa di quelle, vengono le libertà del pensiero e della coscienza, che si esplicano col culto, colla parola, colla stampa.

Altre distinzioni sono state suggerite dagli scrittori più illustri. G. Bluntschli distingue le libertà civili e le politiche, e novera tra le prime: la protezione dell'esistenza, la libertà fisica e professionale, la libertà della parola e della stampa, l'inviolabilità del domicilio; tra le seconde l'eguaglianza giuridica, il diritto di petizione, il diritto di associazione, il diritto elettorale, e il diritto di resistenza (1). Francesco Lieber distingue le libertà seguenti: della persona, delle comunicazioni e dell'emigrazione, della coscienza, della proprietà, del domicilio, delle petizioni e dell'associazione, della pubblicità, del Governo locale, trattando insieme delle varie guarentigie loro (2). Francesco C. Montague le riassume tutte nella libertà individuale ed in quelle di azione e di discussione (3). T. Erskine May, facendo la storia delle libertà inglesi, si occupa distintamente di quelle di stampa e d'opinione, della libertà individuale e religiosa (4). G. Held tratta separatamente della tutela individuale nel fanciullo e nell'uomo, della libertà nella famiglia, specie in relazione all'educazione ed alla religione; della libertà rispetto alla scelta della religione, della professione, del domicilio, dello stato di famiglia; della libertà nelle sue attinenze col diritto penale e della libertà di commercio, di industria, di lavoro, di associazione. In modo speciale si occupa della libertà di stampa e di parola, trattando invece di altre sotto aspetti diversi (5).

E. Laboulaye distingue le libertà individuali, sociali, locali, che hanno esistenza di per sè, e quelle che guarentiscono

(1) *Dir. pub. univ.*, lib. X.
(2) Op. cit., " Bib. di sc. polit. ", serie I, capo VI e seg.
(3) Op. cit., ivi, specie i capi V e VI.
(4) *Const. history of England*, vol. II, cap. IX a XIII.
(5) *Staat und Gesellschaft*, vol. III, cap. XVI, XVII.

stenza popolare col mezzo del tribunato[1]: nel medio evo questa facoltà entrò a far parte del diritto pubblico, e si trova scritta nella *Magna Charta* inglese[2], nella *Bulla aurea* d'Ungheria ed in altre leggi e costituzioni della Germania[3]. Nello Stato costituzionale moderno i varii poteri non si concepiscono più in condizioni di rivalità reciproca, ma di cooperazione armonica, la partecipazione del popolo alla cosa pubblica, i mezzi morali e materiali di cui esso dispone, la stampa, le associazioni politiche, le pubbliche riunioni, la possibilità del rifiuto del bilancio da parte della Camera, l'esistenza d'altre guarentigie, rendono meno compatibili collo Stato costituzionale gli altri mezzi di resistenza e scemano la loro ragione d'essere. Le rivoluzioni non sono più una necessità nello Stato libero moderno, e non possono trovare alcuna giustificazione. Il trionfo della democrazia nel governo parlamentare è freno poderoso alle rivoluzioni, pegno sicuro che queste, se non verranno meno del tutto, saranno rese più difficili e meno intense. Le forme odierne di Governo provvedono largamente alla manifestazione regolare e continua dei nuovi bisogni e delle nuove idee, ed hanno organi assai appropriati alla riforma pacifica e continua. Ma accanto alle questioni politiche, in gran parte felicemente risolute, pesano sulle nostre società questioni sociali che ci lasciano meno tranquilli, se pure non ci fanno temere nuove o più terribili violenze, le quali riuscirebbero fatali alla libertà e distrugge-

---

(1) I tribuni romani potevano opporre il loro *veto* alle leggi ed autorizzare la plebe a negare ad esse obbedienza per tenere in freno l'aristocrazia.

(2) " Che se noi e i nostri successori ci volessimo sottrarre alla presente ordinanza, i vescovi, e gli altri baroni e nobili del nostro Regno, tutti insieme o singolarmente, presenti e futuri, avranno sempre, in virtù di questa medesima ordinanza e senza incorrere nella nota d'infedeltà, la libera facoltà di resistere e contraddire a noi e ai nostri successori " *Bulla aurea*, § 31, e cfr. *Magna Charta*, § 61.

(3) Cfr. Mohl, op. cit., p. 322, nota; Orlando, op. cit., p. 1100. Dice Stauffacher in Schiller (*Guglielmo Tell*):

..... segnati
Sono i confini della forza. Quando
Più non trova l'oppresso una difesa,
Nè più regge allo strazio, al ciel solleva
Confidente le mani e si ripiglia
Quel suo dritto natìo, che, pari agli astri,
Immutabile, eterno, ivi risplende,
Lo stato di natura allor ritorna,
L'uomo a fronte dell'uomo, e poichè vana
Gli riesce ogni prova, a quella estrema
Della spada ricorre...

rebbero gran parte delle stesse conquiste politiche, che noi reputiamo le meglio adatte anche ad assicurare il maggior benessere del maggior numero.

B. *Guarentigie giurisdizionali.* — La difesa giurisdizionale della libertà si concepisce rispetto a ciascuna delle attività dello Stato, il quale stabilisce norme imperative e generali, che determinano il diritto, cura attivamente la tutela di esso nelle relazioni sociali, adoperando a promuovere il benessere della comunità, infine, ordina magistrati che dirimano le controversie, accertino e puniscano i reati. Ma la libertà è guarentita dalle lesioni del potere giudiziario coi successivi gradi di giurisdizione, coll'autorità e l'indipendenza del potere giudiziario; lo è da quelli del potere legislativo colla perpetua mutabilità di questo, per cui una legge può esser sempre modificata dalla volontà del paese. La difesa giurisdizionale della libertà si esercita dunque esclusivamente contro il potere esecutivo, quando non si attribuisca al potere giudiziario la facoltà di toglier forza nell'applicazione alle leggi incostituzionali, secondo i principii della costituzione americana, non conformi al diritto pubblico dell'Italia e degli altri Stati europei.

La guarentigia della libertà contro gli abusi del potere amministrativo si consegue generalmente con la istituzione di speciali tribunali amministrativi, i quali tutelino quei privati interessi che non possono trovar difesa presso il magistrato ordinario. I privati interessi non tutelati efficacemente, ricorrono alle ingerenze parlamentari, e l'arbitrio ricompare sotto una forma peggiore, perchè è peggior danno che taluno vi si possa sottrarre col mezzo del deputato influente, di quello che tutti i cittadini siano soggetti al ferreo giogo di una accentrata burocrazia. Può conseguirsi l'intento con un robusto autogoverno sulla base dell'autorità dei giudici di pace all'inglese [1], con una suprema Corte amministrativa e un sistema di minori tribunali amministrativi [2], imponendo all'amministrazione l'obbligo di agire, in ogni caso, previe forme generali e limitanti l'arbitrio coll'istituzione di appositi congegni, e di un'alta giurisdizione amministrativa a tipo germanico [3]. Ed infatti, anche in Italia si gittarono le prime fondamenta di

(1) Baer, " Nuova Antologia ", 1869.
(2) Minghetti, *I partiti politici* ecc., p. 283 e seg.
(3) Spaventa, *Discorso 7 maggio 1880 all'Assoc. cost. di Bergamo*, passim.

cotesta guarentigia giurisdizionale con le leggi che istituirono le giunte provinciali amministrative e la sezione contenziosa del Consiglio di Stato [1].

Il problema della guarentigia giurisdizionale della libertà è troppo vasto e complesso per poter avere una soluzione così semplice. " Esso ha vive e profonde radici comuni con mille altri problemi che affaticano così l'odierno giurista, come l'uomo di Stato; tali sono quella della responsabilità dei pubblici funzionarii, del buon ordinamento delle amministrazioni locali, che bisogna rendere più semplice e più forte, dello sviluppo, in parte spontaneo, in parte aiutato dalle leggi, delle attività locali, ed in generale da una elevatezza maggiore dello spirito pubblico, più conscio dei veri diritti e dei veri doveri del cittadino di quel che oggi non sia " [2]. Un bene ordinato e completo sistema di guarentigie giurisdizionali ha tuttavia benefici effetti, ma la maggior guarentigia sarà sempre riposta in un potere giudiziario autorevole, intelligente, indipendente. " Questo potere, costituito custode e vindice del diritto individuale in tutte le sue manifestazioni ed in tutte le sue attinenze, diventa per ciò stesso il supremo baluardo delle pubbliche libertà. Nell'efficacia del suo ministero è anzi riposta l'unica guarentigia dei liberi ordini, giacchè essendo egli solo depositario delle sanzioni protettrici del diritto, qualsivoglia guarentigia delle leggi proclamata senza il suo intervento si risolve in vana promessa " [3].

Le libertà sono utilmente dichiarate in termini espliciti nella carta e nella costituzione, ma queste dichiarazioni possono essere astratte e di nessun valore, filosoficamente perfette e pur prive di efficacia giuridica, mentre sono veramente utili quando si svolgono nelle leggi amministrative penali, giudiziarie, e sono rinfrancate da un buon ordinamento dei poteri pubblici, tale che nessuno possa uscire dalla sua sfera d'azione.

C. *Guarentigie morali.* — Meglio forse di qualunque altra guarentigia giova ad efficace tutela della libertà il progresso dell'educazione, la coscienza operosa della libertà, per cui a nessuno, nonchè lecito, sia possibile menomarla, il che è specialmente necessario contro le usurpazioni dell'opinione, le quali

(1) Leggi 31 marzo 1889, num. 5992, e R. D. 6 giugno 1889, n. 6166; legge 1° maggio 1890, n. 6837.

(2) ORLANDO, op. cit., p. 1049-1050.

(3) BONASI A., *La magistratura in Italia*, p. 8-9.

possono essere molto più tiranniche di quelle dello Stato, e per giunta più difficili ad esser contenute. Le guarentigie morali della libertà, le più sicure e preziose, sono principalmente in noi, nel nostro volere, e da noi dipende l'accrescerle, il fortificarle, il dar loro quella sterminata potenza che deriva dal savio, continuato, cosciente uso d'una facoltà. La libertà è cosa viva, operosa, feconda; l'attività e la sua essenza. Ove manchi questo vivo contrasto dell'attività di ciascuno e di tutti, ivi è la solitudine, la morte, il nulla, non la libertà. Il cittadino deve esser messo in grado di usare sempre più e meglio di una libertà che non può essere da lui esercitata fin da principio, ma si accresce via via. L'individuo fuor della vita sociale, dei limiti, delle influenze, degli attriti e delle forze che in essa dominano, non potrà mai attuare alcuna libertà. Laonde Luigi Luzzati scriveva, che " una nazione veramente libera è quella in cui la maggior parte dei cittadini acquista la coscienza dei suoi diritti e dei suoi doveri, che non teorizza sulla libertà, ma la svolge nell'uso quotidiano della vita sociale, additandone i frutti, più che nelle vane pompe esteriori, nelle feconde e durevoli istituzioni " [1].

A cotesto modo lo Stato e la legge, il Governo ed il popolo, l'autorità e la libertà, invece di contraddirsi, di considerarsi come nemici, collaborano insieme ad uno scopo comune, dividendo le cure e la responsabilità della cosa pubblica. Il potere del popolo aumenta coll'attitudine a governarsi da sè, e la pubblica opinione viene espressa non dal coro tumultuante di una folla, ma dagli accenti misurati di tutti i partiti, di tutte le classi, di tutti gli interessi, dalla stampa, dalle associazioni, dal mercato, dalla borsa, dalla Chiesa, dalla famiglia, da tutta intera la società. La legge non può imporre alla libertà alcun vincolo che non sia giustificato dalle esigenze della società e dello Stato, ed anche quando tale giustificazione si ricerca nell'idea di progresso, essa deve aver sempre questa mira di trasformare la libertà negativa in libertà positiva. Le energie individuali devono crescere colla civiltà, e la legge non può contenerle se non per meglio rinvigorirle ed assicurarle.

La libertà contenuta sempre, dovunque ed esclusivamente nella legge elaborata dalla coscienza pubblica, preparata da organi adatti, discussa e sancita dai supremi poteri pubblici, preserverà lo Stato moderno da nuove crisi di anarchia o di

---

(1) *Del metodo nello studio del dir. cost.*, in fine.

dispotismo. Lo Stato deve compiere questo ufficio senza la Chiesa, che un tempo gli recava aiuti preziosi, senza le corporazioni, che completarono a lungo l'azione sua; ma ha per sè la gran forza degli individui, che può educare, perfezionare, raccogliere. Allora ciascun cittadino potrà ricambiare alla società quello che ne ritrae, e nei limiti ognor più precisamente determinati dalle leggi si sentirà più libero. Egli rispetterà sempre più la legge, la legge tutelerà e rispetterà sempre meglio la libertà del cittadino. Così la libertà, nella espressione della politica sovranità, guarentita dalla legge, si svolgerà nella coscienza che ne racchiude tutti i germi preziosi, e fortificata ed accresciuta dall'educazione, guarentita con solide istituzioni costituzionali, giurisdizionali e morali, diventerà il patrimonio sacro di ogni cittadino, il vanto e la forza dello Stato moderno e della civiltà.

LIBRO II.

Le forme di Governo.

CAPO I.

Criterii distintivi delle forme di Governo.

§ 1. — *Le forme di Governo secondo gli antichi.*

La questione della miglior forma di Governo non è indifferente per gli uomini, sebbene da essa sola non si possa far dipendere la felicità loro; essa ha preoccupato la maggior parte dei pensatori e degli uomini di Stato e fu cagione dei più grandi mutamenti delle istituzioni politiche. Considerando l'intera umanità, si potrà forse affermare, che " è contesa da pazzi, perchè Stato migliore è quello che è governato meglio „ (1), ma nella pratica, almeno per le nazioni di civiltà europea, si può sempre discutere se una forma sia preferibile all' altra, e lo sia appunto per ciò, che porge guarentigie di migliore amministrazione. Inoltre si può sempre utilmente indagare quale sia la miglior forma di Governo per un dato Stato, cioè in qual modo possano esservi meglio ordinati gli organi che esercitano la sovranità. Ma forse più della stessa ricerca importa conoscere i caratteri delle varie forme di Governo ed i criterii fondamentali secondo i quali possono essere distinte (2).

(1) I due celebri versi del Pope così appunto suonano:

" The forms of government let fools contest
Better administered is ste best. „

(2) Brunialti, *Le forme di governo*, nella " Bibl. di scienze politiche „, serie I, vol. II, prefazione; G. Cornewall Lewis, *Qual è la miglior forma di governo?*, con prefaz. di Luigi Luzzatti, ivi, p. 1-63; E. De Parieu, *Principii della scienza politica*, ivi, p. 65-352; Ippolito Passy, *Delle forme di governo e delle leggi che le regolano*, ivi, p. 353-597; G. W. Hosmer, *Il popolo e la politica, ovvero la struttura degli Stati, il significato e la relazione delle forme politiche*, ivi, p. 599-966; G. Stuart

Quando gli Arii vivevano raccolti sotto l'autorità del più anziano, secondo i vincoli del sangue, vero Stato non esisteva, ed il popolo, procedendo per la via segnata dalle leggi religiose, come se nulla gli stesse a cuore di quanto è al di qua della breve vita mortale, rimaneva affatto indifferente intorno alle vicende della cosa pubblica, come a tutte le altre del viver suo. Nell'Impero persiano abbiamo per la prima volta un compiuto organismo, capace di fini morali ed economici, e lo Stato cessa di essere mero strumento passeggiero del capriccio di chi lo regge, laonde ai Greci, stanchi delle continue agitazioni repubblicane, la monarchia di Ciro, tra i particolari e le esagerazioni fantastiche di Senofonte, doveva apparire come un ideale, e costituire un modello invidiato.

Presso le genti semitiche manca l'attitudine a comprendere ed ordinare lo Stato; perciò nessun confronto è possibile e le forme politiche durano rigide ed immobili, come quelle dell'arte. Invece tutto ci lascia supporre che nella Cina diverse forme di pubblico reggimento si siano succedute nell'apparente immobilità e più d'un ideale abbia sorriso alle menti di quei filosofi liberali ed umani. Ma il governo rimane essenzialmente patriarcale, e la famiglia è la base immutata sulla quale riposa tutto l'edificio sociale e politico.

Affacciandoci alla storia, noi troviamo una curiosa controversia, che precedette di un secolo la distinzione tra le forme di Governo proposta da Aristotele, di venti il celebre dialogo di Cornewall Lewis. Estinta la stirpe di Ciro ed assassinato il mago Smerdi, i sette satrapi congiurati, investiti del potere costituente per la loro audacia e per la forza delle circostanze, esaminarono qual fosse la migliore tra le forme del Governo, e quale meglio si convenisse all'impero Persiano. I contatti persiani colle colonie Greche dell'Asia minore, le quali pre-

---

Mill, *Il governo rappresentativo*, ivi, 969-1183; Calamandrei R., *Monarchia e repubblica rappresentative*, ivi, p. 1185-1264.

Schleiermacher, *Ueber die Begriffe der verschiedenen Staatsformen*, negli " Abhandlungen der Berl. Akad. der Wissensch. ", 1814; Vorlaender F., *Die Staatsformen in ihrem Verhältniss zur Entwicklung der Gesellschaft*, " Tübing. Zeitsch. fur Staatswiss. ", 1865, vol. XIII, p. 540; Schanzer, *Di una nuova classificazione delle forme di governo*, Bologna 1890; De Real, *Tratado de las diferentes formas de gobierno que actualmente se conocen en el mundo, consideradas en general, seguida de la interessante y siempre controvertida cuestion sobre cual es la mejor forma de gobierno.* Barcellona 1841; Contuzzi F. P., *Le forme di governo e il principio di nazionalità.* Firenze 1890.

sentavano lo spettacolo delle più svariate istituzioni politiche, e le notizie recate dai sapienti della Grecia, che avevano visitato l'Oriente, dovevano avere allargate le idee politiche di quelle genti; ma il dispotismo era troppo connaturato nelle loro istituzioni per esser messo in discussione, la democrazia troppo estranea alle idee loro per trovare un difensore. Sebbene la scritta di Behistun non ne serbi memoria, ed il racconto di Erodoto abbia certamente maggior valore politico che storico, è un documento dal quale ogni disputa intorno alle forme di Governo deve prender le mosse (1).

La distinzione suggerita da Platone rimaneva troppo lontana dalla realtà per poter esercitare durevoli influssi sulla scienza politica. Nella *Repubblica* egli aveva tracciato un ideale di Stato, per quanto greco, anzi dorico, di fronte al quale le forme dei Governi esistenti sono tutte degenerazioni o corruzioni diverse, timocrazie, oligarchie, democrazie, tirannidi. Nello Stato aristocratico imperano i filosofi, i saggi, una razza eletta, come nell'individuo la ragione. Poi le classi vengono mescolandosi e determinano turbolenze e disordini, tra i quali si forma un Governo medio, dove il coraggio domina la ragione, le virtù militari prevalgono, la guerra diventa il primo affare dello Stato. Ma la corruzione, continuando nel suo moto fatale, invade ogni cosa. La timocrazia mutasi in oligarchia; il potere dal più degno passa al più ricco, sino a che dalla diuturna guerra tra abbienti e non abbienti esce trionfante la democrazia. Questa agguaglia tutte le cose, e perisce per l'eccesso del suo principio, tramutandosi in licenza e generando la servitù. Il più abile adulatore del popolo ne diventa allora il tiranno, e la libertà stravagante ed eccessiva conduce alla più dura servitù. Così si arriva all'ultimo termine della corruzione politica, al peggiore di tutti i Governi, i quali si corrompono insieme ai costumi ed ai caratteri. Per evitare coteste forme degeneri, e non potendosi tradurre in atto lo Stato ideale, Platone suggerisce due " costituzioni madri ", la monarchia e la democrazia, e s'adopera a conciliarne le ottime qualità e correggerne i difetti.

Questa distinzione delle forme di Governo era, del resto, nel pensiero nazionale ellenico. La differenza tra *monarchia* quando il potere sia nelle mani di un solo, *aristocrazia* se nelle

(1) È del 444 av. Cristo. Vedi ERODOTO, *Storie*, trad. di M. RICCI, III, 80 e seg. riprodotto in BRUNIALTI, *Forme di governo*, p. 13-15.

mani di pochi ottimati, *democrazia* se spetta a tutto il popolo. si presentava al genio greco, nel processo della sua vita politica, e collegavasi a tutta quanta la sua storia. Le tre forme di costituzione sono *legittime* se realizzano l'armonia nello Stato e mantengono il principio supremo, che la sovranità si esercita nell'interesse di tutti; quando sottentra l'arbitrio di uno, di pochi, della moltitudine, abbiamo le tre forme *illegittime: tirannide, oligarchia, demagogia,* nel senso moderno della parola. Di fronte alle varie specie di costituzione v'era pur sempre lo Stato *ottimo* o ideale, che esplica completamente Platone nella *Politica*.

Aristotele espose la sua teoria sulle diverse forme di costituzione nell'*Etica* a Nicomaco [1], la svolse e completò nella *Politica* [2]. Le diversità che si trovano nella prima esposizione si spiegano coll'interesse secondario che aveva in essa la ricerca, e colla maggiore elaborazione che la teoria stessa ha subìto nella mente dello Stagirita. Lo Stato, conforme alla natura sociale dell'uomo, deve essere governato per l'utile pubblico, nell'interesse generale di tutti i cittadini. “ Tutte quelle forme di costituzione che si prefiggono l'interesse generale sono pure, perchè praticano rigorosamente la giustizia. Quelle che si prefiggono solo l'interesse personale dei governanti, viziate nella loro base, sono una corruzione delle buone costituzioni, tengono del potere dell'uomo sullo schiavo, mentre la città è una associazione d'uomini liberi. Governo e costituzione essendo una cosa identica, ed il Governo essendo il rettore della città, è assolutamente necessario che esso sia un solo individuo, o una minoranza, o la pluralità dei cittadini. Quando l'unico, la minoranza o la maggioranza governano nell'interesse generale, la costituzione è *pura;* quando governano nel proprio interesse, di uno, di pochi, della folla, è *corrotta*. Quando la monarchia o Governo di un solo ha per oggetto l'interesse generale, si chiama volgarmente *Basilìa* (βασιλεία). Alla medesima condizione il Governo della minoranza si chiama *Aristocrazia* (ἀριστοχρατία), vuoi perchè il potere è in mano ai buoni, vuoi perchè non ha altro scopo che il bene dello Stato e de' suoi associati. Finalmente, quando la maggioranza governa nell'interesse generale, il Governo riceve come denominazione speciale la denominazione generica di tutti i Governi e si chiama

(1) *Eth. Nic.*, ediz. Susemihl, lib. VIII, capo 10.
(2) Lib. III, 4, 5.

Repubblica (πολιτεία). Queste diverse denominazioni sono giustissime. Le deviazioni di cotesti governi sono: la *tirannide* (τυράννις) per la monarchia, l'*oligarchia* (ολιγαρχία) per l'aristocrazia, la democrazia (δημοκρατία), leggi *demagogia*, per la repubblica. La tirannide è una monarchia che si propone l'interesse di un solo; l'oligarchia ha per obbietto l'interesse particolare dei ricchi, la demagogia quello dei poveri: nessuno di questi Governi provvede all'interesse generale „.

L'ottima costituzione per la maggior parte degli Stati e degli uomini, secondo Aristotile, è quella che meglio si conviene alle condizioni di ciascuno Stato, non quella che è più di ogni altra desiderabile. Siccome la prevalenza delle medie fortune conserva la costituzione ed allontana le turbolenze e le sedizioni, che sorgono negli Stati per la prevalenza dei troppo ricchi o dei troppo poveri e menano a continui rivolgimenti, in ogni Stato è condizione di durata della costituzione, che il legislatore abbia in mira le medie fortune, pur senza trascurare le altre. In generale, una forma di Governo tanto più dura, quanto più è temperata(1). Nella pratica, egli reputa a tutti preferibile quella che è *mista* di tutte le altre... " Coloro sono più assennati, che mescolano tutte le forme; in vero la migliore è quella che riunisce tutte le altre... Quando si vuole che uno Stato duri, fa mestieri interessare tutti alla sua conservazione e farla loro desiderare „(2). Dello stesso avviso furono Archita, Ippodamo ed altri filosofi greci.

Questa distinzione aristotelica appare così compiuta, da rimanere attraverso i secoli sostanzialmente intatta, porgendo forse il massimo segno della inferiorità delle scienze politiche sulle naturali. Le distinzioni suggerite da Aristotele nella storia naturale sono state da lungo tempo abbandonate, lasciando le qualità appariscenti dei fenomeni per le sostanziali, mentre la scienza politica è rimasta a quelle, e bada alla suprema autorità, in chi risieda, se nella maggioranza dei cittadini o in una classe limitata o in un solo, e non riesce a penetrare, con osservazioni più acute e profonde, nei caratteri essenziali dei Governi, nelle forze che ne determinano l'azione. Ma un difetto doveva apparire quasi subito, imperocchè le forme pure si penetrano continuamente l'una l'altra; la democrazia ha capi, che le dànno aspetto e sostanza di aristocrazia, e talvolta,

(1) *Politica*, IV, 9-10.
(2) Lib. II, 6, 9.

prevalendo un uomo su tutti, come avvenne di Pericle, persino di monarchia. La monarchia, a sua volta, può essere soggetta alla influenza di poche famiglie nell'effettivo esercizio del Governo, ovvero conformare l'esercizio del potere alla volontà della nazione, espressa per mezzo di speciali delegati. in modo da potersi chiamare principato repubblicano.

Il maggior difetto delle distinzioni aristoteliche, è stato corretto dai Romani, anche per ciò, che nessuna di esse si confaceva allo Stato loro, il quale raccoglieva in sè le più spiccate qualità delle tre forme di Governo. Laonde ragionarono del Governo misto, forma indeterminata e mutabile, che può accogliere pressochè tutte quelle che non entrano nelle tre forme pure. Polibio, Cicerone, Tacito, ne parlarono con profonda convinzione e con insuperabile dottrina. Ogni forma semplice. dice Polibio, si appoggia ad un solo principio, e perciò cade nel difetto ad esso inerente. Come il ferro ha la ruggine ed il legno ha il tarlo, nello stesso modo ogni forma di Governo puro ha in sè un germe di distruzione. Il *governo misto* è una bilancia esatta di tutte le forze, una condizione di perfetto equilibrio. Il re non abusa del suo potere per timore del popolo, il popolo non abbatte il re per paura degli ottimati, questi coltivano l'uno e l'altro per conservare la loro parte di potere. Come ad Aristotele, pare anche a Polibio che la costituzione di Licurgo realizzasse questo ideale (1). Cicerone scrive: " *Quum penes unum est omnium summa rerum regem illum unum vocamus, et* regnum *ejus reipublicae statum. Quum autem est penes delectos tum illa civitas* optimatum *arbitrio regi dicitur. Illa autem est civitas* popularis *in qua ex populo sunt omnia* ". E degenerano, aggiunge: " *quum ex rege dominus, ex optimatibus factio, ex populo turba et confusio* ". Ammette poi una quarta forma, la mista: " *quartum quoddam genus reipublicae maxime probandum esse censeo, quod est ex his, quae prima dixi, moderatum et permixtum tribus... Placet enim esse quidam in republica praestans et regale, esse aliud auctoritati principum partitum ac tributum, esse quasdam res servatas judicio voluntatique multitudinis* ". Ai suoi occhi cotesta forma mista, preferibile anche alla regia, che ha pur molto di buono, è un concerto, dove l'abile direzione delle voci più diverse produce l'ordine e l'armonia (2). Anche Tacito, a sua volta, osserva, che: " *Cunctas nationes et urbes populus aut*

---

(1) *Storie*, VI, § 10.
(2) *De Rep.*, I, § 29, 45.

primores, aut singuli regunt; delecta ex his et consociata reipublicae forma laudari facilius quam evenire, vel si evenit haud diuturna esse potest „. Ed ammira la robusta semplicità del Governo dell'antica Germania, che sentiva, più che non discutesse, l'eccellenza di questa forma e vi si atteggiava meglio che non sapessero i giureconsulti e i pretoriani di Roma (1).

§ 2. — *Le forme di Governo secondo la scienza moderna.*

La distinzione prediletta ai pubblicisti romani, ad onta delle difficoltà intrinseche e della imperfetta denominazione, riuscì ad acquistare autorevoli suffragi. Per San Tommaso d'Aquino " ottimo dei Governi è quello nel quale uno solo è messo alla testa dello Stato e lo regge secondo virtù; poi, sotto di lui, parecchi sono chiamati al Governo colle medesime norme „. Tale è cotesta forma eccellente, che partecipa della monarchia perchè uno solo è il capo, dell'aristocrazia perchè parecchi, a ragion di merito, prendono parte al Governo, della democrazia perchè i capi sono scelti dal popolo e ad esso appartiene il potere di eleggerli (2). Ma i più si attengono alle forme semplici e le esagerano, quando non elevano i fatti a dottrina. Così Francesco Hotman, dopo aver sostenuto, che il miglior Governo è quello che associa e tempera il triplice elemento, reale, aristocratico e popolare, si fa ardente difensore della monarchia di Enrico IV; Roberto Bellarmino scrive gli elogi del Governo misto, e conclude a favore della monarchia assoluta; Giovanni Bodino accetta il Governo misto a condizione che uno dei suoi elementi, naturalmente il monarchico, abbia una decisa prevalenza (3).

Solo con C. Di Montesquieu la questione delle forme di Governo fa un nuovo passo, quando egli procede ad esaminare il principio intimo che dentro le esagita, e cerca di determinarne la natura. " Vi sono tre specie di Governo, il repubblicano, il

(1) *Germania*, *Vita di Agricola*, passim.

(2) *Somma teologica*, quest. 90, art. 3; II, 2, 9, 105; Janet, *Hist. de la science politique*, liv. II, ch. III, vol. I, p. 417.

(3) Marsilio da Padova, *Defensor pacis;* F. Hotomanus, *Franco-Gallia*; Bellarmino, *Del Sommo Pontefice* ecc.; Bodinus J., *De Republica*, e cfr. Mohl, *Gesch. und Liter. der Staatswissenschaften*, I, p. 224 e seg.

monarchico e il dispotico. Il Governo repubblicano è quello dove il popolo in corpo o solo una parte di esso ha la sovrana podestà; il monarchico quello dove uno solo governa, con leggi stabili e certe; mentre nel dispotico uno solo, senza norma nè freno, trascina tutto per volontà sua e per i suoi capricci. Quando nella repubblica il popolo in corpo ha la sovrana potenza, abbiamo una democrazia; quando è nelle mani di una parte del popolo si ha una aristocrazia „ (1). Secondo questa distinzione, il filosofo di Breda determina le leggi e la natura di ciascuna forma. Nella democrazia il popolo è ad un tempo monarca e suddito; nell'aristocrazia il potere sovrano è nelle mani di un certo numero di persone e sono quelle che fanno le leggi e le applicano; la monarchia è temperata dall'esistenza d'una classe aristocratica e da leggi che limitano il potere dello stesso monarca; il despota esercita ogni potere personalmente. Allo Stato popolare è soprattutto necessaria la virtù; anima dei Governi aristocratici è la moderazione; nel Governo monarchico l'onore, cioè il pregiudizio di ciascuna persona e di ciascuna classe, tiene luogo di ogni virtù: in un Governo dispotico è necessario il timore (2). Montesquieu muoveva dalla natura umana e dai fatti quali si presentavano ai suoi occhi, ma questi, più che a lui, davano ragione all'anonimo commentatore, dove scriveva, che " ogni Governo è arbitrario o limitato, secondo ha oppur no leggi fondamentali, che determinino il modo d'azione dei poteri pubblici. Poco importa che comandino uno solo, pochi, o il maggior numero; quando non hanno freno nè legge, sono despoti a un modo (3).

Nicolò Machiavelli e Paolo Paruta riescono alle medesime conclusioni dei pubblicisti romani. Il primo pensa però, che nessuno Stato si possa ordinare stabilmente, se non è vero principato o vera repubblica, ma egli teneva l'occhio fisso a Firenze, mentre fuori del caso concreto, additando a modello il reggimento di Roma ed a tutti gli altri anteponendolo, giudica più fermo e stabile il Governo misto, perchè " l'uno guarda l'altro, essendo in una medesima città il principato, gli ottimati, e il Governo popolare (4). Anche Paolo Paruta ammira le forme di Governo pure, ma riconosce che " volendo

(1) *Esprit des lois,* lib. II, capo I.

(2) Op. cit., lib. II, cap. III, IV, V: lib. III passim.

(3) Nota al capo II, lib. II dell'edizione di Amsterdam MDCCLXI, p. 22, vol. I.

(4) *Discorsi sulle Deche,* lib. I, cap. II.

ordinare uno Stato quanto più si può perfetto e che lungamente si conservi, è necessario unire insieme queste diritte maniere di Governo, sicchè l'una venga a correggere i difetti dell'altra, e i beni di tutte, insieme adunati, siano maggiori e risultino a maggior comodo e quiete della città „ (1).

Altri scrittori politici italiani hanno invece combattuto il Governo misto, e più di tutti vigorosamente Gaetano Filangieri e Mario Pagano. Il primo reputa ch'esso partecipi più dei vizi che dei vantaggi delle tre forme pure e segnala l'indipendenza di colui che deve far eseguire le leggi da chi deve comandare, la segreta e pericolosa influenza del principe nei Congressi sovrani, e l' incostanza della costituzione (2). Secondo Mario Pagano " le regolari forme di Governo a due soltanto possono ridursi, monarchia e repubblica. Nè un terzo genere forma il Governo rappresentativo, perchè dove le forze pubbliche sono in mano d'un solo, ci sarà sempre la monarchia, dove saranno esercitate da un collegio, quivi il Governo è sempre repubblicano... Nel Governo misto... il contrasto delle forze produce l'inazione, i varii organi della sovranità per la vicendevole opposizione rimangono inattivi; i diversi poteri, dovendo difendere i proprii diritti e volendo conservare le usurpazioni, faranno uso di vicendevole veto „ (3). E preferirebbe una distinzione dei Governi, che preludia quasi a quella di E. Spencer in commercianti e militari, senza però attribuirle una soverchia importanza.

Fra i moderni scrittori politici italiani hanno proposto distinzioni nelle quali è un tentativo o un principio di novità Cesare Balbo, Luigi Palma, G. Mosca e Carlo Schanzer. Cesare Balbo accetta in sostanza la distinzione aristotelica, ma cerca poi le possibili combinazioni, ed alle tre forme pure aggiunge la monarchia mista con aristocrazia o con democrazia, l'aristocrazia mista a democrazia, ed il Governo nel quale sono insieme fuse le tre forme pure. Riconosce, che anche questa divisione lascia luogo a suddivisioni importantissime, tra le quali corre maggior differenza che tra l'una e l'altra delle sette forme esposte, mentre si può dubitare se le tre forme pure siano mai esistite di fatto. E vorrebbe piuttosto una distinzione che tenesse conto del vario modo come è costituito il potere legislativo, d'onde

(1) *Della perfezione della vita politica*, Firenze 1852, vol. I, lib. III, p. 393-394.

(2) *Scienza della legislazione*, capo XI-XII, lib. I, p. 100 e seg., Milano 1824.

(3) *Saggi politici*, V, capo XXII e XXIV al XXVI.

i Governi assoluti, consultivi o deliberativi (1). Luigi Palma distingue i varii Governi “ dall'ordinamento del potere sovrano, dal modo come esso è attribuito e ripartito „, ammettendo le forme dei Governi semplici di Aristotele, il Governo misto e da ultimo il Governo rappresentativo, il quale si suddivide a sua volta in due forme principali, monarchia e repubblica, secondo che il capo dello Stato è ereditario od elettivo (2). Gaetano Mosca (3) ha cercato di penetrare nell' intima essenza. “ La parte sostanziale di un Governo sta tutta nell' organizzazione della classe politica, perciò, se una classificazione veramente scientifica dei Governi si potesse fare, dovrebbe essere basata sui caratteri più importanti, per i quali i varii tipi di classi politiche si differenziano „. Ed esaminando la natura di queste classi, il modo come agiscono, i caratteri per i quali si differenziano, trova che in un primo periodo prevale l' elemento militare; assicurata la pace, che determina uno sviluppo economico si fanno innanzi i ricchi; successivamente il sapere, il merito personale diventa un elemento decisivo; infine la nascita mantiene sempre una certa importanza. “ Tutta la storia politica dell'umanità si può riassumere sotto questi due grandi punti di vista, il grado di coordinazione delle varie classi politiche, la quantità di risorse che sanno riunire nelle proprie mani, la forza della loro azione collettiva, e gli elementi varii che entrano in esse classi, i loro diversi modi di imporsi, le loro gare, le loro lotte, le loro transazioni e combinazioni „.

Giuseppe Saredo distingue i Governi in legittimi, illegittimi e razionali. È legittimo il Governo liberamente consentito dalla volontà nazionale più o meno esplicitamente manifestatasi, ma che non si fonda sui principii della libertà e dell'autonomia individuale, come sarebbe la dittatura votata dal suffragio universale. È razionale il Governo che si fonda sui precetti della ragione ed è una attuazione più o meno perfetta delle leggi della sovranità. Finalmente è illegittimo quello in cui la forza e l' arbitrio surrogano la legge e la violenza occupa il posto del diritto (4). È una distinzione sostanzialmente

(1) *Della politica nella presente civiltà*, Firenze 1857, lib. III, cap. IV, p. 478 e seg. e cfr. *Della monarchia rappr. in Italia*, del med. autore ecc.

(2) *Corso di dir. cost.*, I, p. 212-213.

(3) *Teorica dei governi* ecc., Torino 1884, p. 19-20.

(4) *Dir. cost.*, vol. I, p. 236 e seg.

simile a quella fatta da Pellegrino Rossi, tra Governi nazionali e Governi di privilegio, com'essa vaga ed indeterminata. Carlo Schanzer fonda la suddivisione sulle diverse forme della libertà politica, che sembra a lui criterio giuridico più conveniente dei criterii storici, filosofici, economici preferiti dagli altri scrittori. E distingue gli Stati dove il popolo è privo di libertà, come le monocrazie assolute e dispotiche, le oligarchie nelle varie loro forme, le policrazie degenerate; gli Stati dove la libertà giuridica del popolo è riconosciuta, e sono popolari come le democrazie e gli Stati misti dell'antichità, o con libertà di privilegio come le monarchie feudali ereditarie ed elettive; infine gli Stati con libertà popolare e civile, come le moderne democrazie dirette e gli Stati rappresentativi monarchici e repubblicani (1). La quale distinzione non è scevra di confusione, mentre tiene conto di libertà non sufficienti a dare qualità e modo alla forma del Governo, e trascura quello che veramente la determina, la partecipazione diretta od indiretta del popolo ordinato a nazione all'esercizio del potere.

Gli scrittori francesi poco aggiunsero alla scienza politica dopo Montesquieu. Gli economisti rinnegarono, è vero, la tradizione a favore dell'onnipotenza dello Stato, i filosofi a favore dell'onnipotenza del popolo. F. Guizot applicò alla distinzione dei Governi la sua teoria della sovranità, che egli vuole attribuita alla ragione, estratta, coll'ordinamento rappresentativo, dalla società ed applicata al Governo. E perciò distingue i Governi che ammettono la sovranità di diritto in un potere umano, da quelli che l'attribuiscono alla ragione, come se in questo uso potesse essere esercitata da sovrumani poteri (2). C. G. Hello distingue i Governi in quelli che rispettano i diritti naturali e che muovono dal diritto dell'individuo ed in quelli che li disconoscono, muovendo dal diritto superiore della società (3), distinzione vera nel fondo, ma troppo indeterminata e generica, fondata piuttosto sul concetto della finalità dello Stato che su quello della sua forma, e ad ogni modo assai più filosofica che giuridica. Ippolito Passy reputa, che " la somma di sovranità effettiva, di libertà politica, di cui le società conservano l'esercizio, decide della forma di Governo, perchè ne dipende per contrapposto quella devoluta ai Governanti ". E ne ricava la

---

(1) Op. cit., p. 36-37.

(2) *Histoire des origines du gouv. représentatif*, lect. VII.

(3) *Du régime constitutionnel* ecc., 3ª ed., Paris 1848, vol. I, *Notes préliminaires*.

distinzione in monarchie e repubbliche; queste interamente emanate dall'elezione lasciano alla società il maggior esercizio della sovranità che in forma collettiva può esercitarsi; la forma monarchica ne lascia invece solo una parte [1]. Ma è classificazione punto originale ad onta della brillante sua veste, artificiale se altre mai, mentre accoppia le forme più disparate, Turchia, Italia, Russia, Inghilterra, dividendo invece altre somigliantissime e affini come la Francia ed il Belgio. Bada insomma al nome, che può esser nullo e trascura la sostanza.

A. Saint-Girons attribuisce alla questione della forma del Governo un valore assolutamente secondario, ed una grande mobilità, conforme alle esigenze politiche e sociali, per lo che neppur si ferma su di una distinzione " che sarebbe scritta quasi su mobili arene „ [2]. C. De Molinari considera invece i Governi sotto il prevalente aspetto economico [3], e distingue l'intrapresa patrimoniale illimitata dei poteri del capo a beneficio della nazione soggetta, l'intrapresa patrimoniale di un capo a poteri limitati; o con partecipazione della nazione sovrana e più o meno prevalente; infine la nazione sovrana senza alcun altro superiore a sè.

Gli scrittori spagnuoli non si discostano gran fatto dai vicini, ed a cagione appunto dei numerosi esperimenti loro affaticano l'ingegno a ricercare la forma migliore di Governo, poco o punto preoccupandosi delle condizioni sue. Fanno lodevole eccezione alcuni scrittori moderni, tra i quali eccelle Adolfo Posada, che indaga acutamente le influenze esercitate sulle varie forme di Governo dall'ambiente fisico, dalla preparazione storica, dalla costituzione mentale dei cittadini [4].

Distinzioni più numerose e varie abbiamo in Germania. Secondo A. L. Heeren vi sono Stati despotici, autocratici e repubblicani. Nei primi la massa del popolo consiste di schiavi, senza libertà alcuna, in guisa che il potere sovrano rappresenta ed assorbe non solo la volontà pubblica, ma anche la privata; nei secondi la libertà privata dei sudditi è riconosciuta e guarentita; il sovrano è rappresentante ed esecutore solo della volontà

(1) *Delle forme di governo e delle leggi che le regolano* (trad. ital.), pag. 362.

(2) *Manuel de droit const.*, ch. VI, p. 92 e seg.

(3) *L'évolution politique et la révolution*, Paris 1884, p. 119 e seg.

(4) *Principios de derecho politico*, introd., Madrid 1884, e cfr. anche De Real, *Tratados de las differentes formas de gobierno* ecc.; Ruiz del Cerro, *Vicios de la teorica de los gobiernos republicanos y mixtos*, Tolosa 1845; I. Huguet, *Nociones generales sobre las differentes formas de gobierno conocidas*, Barcelona 1868.

pubblica, ma ha tuttavia podestà di sopprimere i diritti privati, ogniqualvolta lo creda necessario all'interesse dello Stato; nelle repubbliche il popolo si compone di liberi cittadini, che in virtù della separazione dei poteri concorrono al Governo [1]. Ma, a tacer d'altri difetti evidenti, l'autocrazia mal si distingue giuridicamente dal dispotismo, non sussistendo uno stato di diritto, dove unica guarentigia della libertà privata sia la subiettiva coscienza ed opinione del sovrano. Emanuele Kant si arresta del pari, in una distinzione che dà con brevi parole e per incidenza, all'esclusivo criterio della libertà politica, pur cogliendo il carattere unilaterale della tripartizione numerica, fondata sulla *forma imperii,* cui contrappone la *forma regiminis,* secondo la quale distingue repubblica e dispotismo [2].

Roberto Di Mohl, come altri scrittori, ha tentato di fondare la sua classificazione sopra criterii storici. Egli distingue lo Stato patriarcale, la Teocrazia, lo Stato patrimoniale, lo Stato classico o antico nelle sue tre forme, monarchica, aristocratica e democratica, lo Stato dispotico, e finalmente il moderno Stato di diritto, differenziando i tipi così stabiliti secondo la diversità dei fini che i singoli Stati si propongono. Lo Stato patriarcale avrebbe per fine l'organamento delle tribù, lo Stato teocratico lo sviluppo e la conservazione di determinate idee religiose e forme di culto, il patrimoniale, che più o meno coincide collo Stato feudale, la protezione dei deboli contro gli abusi e gli arbitrii dei forti, il classico antico il rafforzamento dello Stato di fronte all'individuo, il dispotico il benessere e il beneplacito del despota, lo Stato di diritto, infine, lo svolgimento delle energie sociali e individuali entro i limiti di un generale ordine giuridico. Ma queste distinzioni, se lumeggiano le trasformazioni degli Stati, e precisano alcune differenze fra i singoli tipi, non presentano un insieme organico e non determinano il carattere giuridico di ciascuna forma [3].

La distinzione di R. Di Mohl ha il difetto di tutte quelle che si informano a criterii storici e sono anche maggiori in altri scrittori. C. S. Di Haller distingue gli Stati monarchici, che sono patrimoniali, militari, o teocratici, e le repubbliche aristocratiche o popolari [4]. F. Vorlaender diversifica gli Stati secondo

---

(1) *Ideen über Politik ecc. der vornehmsten Völker der Alten Welt,* I, 1, 446-453.

(2) *Zum ewigen Frieden,* 2ª ed., 1796, p. 23.

(3) *Encyclopedie der Staatswissenschhaften,* Freiburg in B. 1872.

(4) *Handbuch der allg. Staatenkunde,* Winterthur 1808.

si fondano su distinzioni di classi o di caste come gli Stati antichi e medievali, o ne serbano poche traccie, come gli Stati moderni, o nessuna come gli Stati patriarcali (1). R. Schleiermacher distingue le forme di Governo secondo lo sviluppo più o meno grande della coscienza dello Stato. Da principio è di pochi, e allora l'intera massa, matura per lo Stato, ne è uniformemente penetrata. Poscia l'opposizione si sviluppa in ciascuno, si distinguono autorità e sudditi, interessi pubblici e privati, ovvero lo sviluppo avviene disugualmente e si determina l'aristocrazia o la monarchia. Quindi gli Stati municipali, gli Stati di tribù, gli Stati nazionali, che non sempre seguirono il procedimento di sviluppo storico supposto dall'autore per comodo della sua dottrina (2).

Invece F. Di Röhmer, esagerando il paragone tra lo Stato e l'organismo umano (3), distingue in quello le quattro età dell'uomo, e ne descrive le forme secondo lo spirito politico che vi si agita dentro e le anima. Indi lo Stato radicale, il liberale, il conservatore e l'assoluto, come chi dicesse dell'uomo l'infanzia, l'adolescenza, la virilità e la vecchiaia. La quale teoria, come quelle di R. Schleiermacher e d'altri, non soddisfa a tutte le esigenze della scienza e della vita sociale, nè si riflette interamente nei fatti.

I più moderni ed autorevoli scrittori politici della Germania dànno maggior importanza all'elemento giuridico dello Stato e tentano su questa base distinzioni di maggior valore scientifico. R. Gneist considera specialmente il modo come viene esercitata la sovranità, da una o più persone, responsabilmente od in modo irresponsabile (4). C. Gareis, pur accostandosi a questi criterii fondamentali, distingue le monocrazie, che sono monarchiche, autarchiche o costituzionali, le repubbliche, presidenziali, consolari o dittatorie, e le pleonocrazie, che sono pleonarchie, generalmente aristocratiche o repubblicane, tenendo pur conto del criterio delle responsabilità del capo e cercando di dare all'antica distinzione numerica un fondamento dottrinale, che è nei nomi più che nelle cose (5). G. Bluntschli muovendo da una partizione suggerita da G. Waitz, distingue

(1) *Staatsformen* ecc., cit., p. 52.
(2) *Ueber die Begriffe der versch. Staatsformen,* cit., p. 314.
(3) *Die vier Parteien. Lehre von den politischen Parteien,* § 219 e seg.
(4) *Lo Stato secondo il diritto,* nella " Bibl. di sc. polit. ", serie I, vol. VIII.
(5) *Allgem. Staatsrecht,* Tübingen 1891, p. 34.

anzitutto la repubblica, dove governa la nazione sovrana, e la monarchia, dove governa un capo per diritto proprio; poi, ricordando l'antica distinzione aristotelica, novera quattro forme principali e quattro secondarie o *nebenformen*. Forme fondamentali sono, a suo avviso, l'ideocrazia, che ha il suo tipo più perfetto nella teocrazia; la democrazia, che ne costituisce il contrapposto, perchè la nazione, lungi dall'obbedire ad un principio astratto, è sovrana di se medesima; l'aristocrazia, dove la distinzione tra governanti e governati è umana, rimane nella nazione; la monarchia, dove il contrasto è perfetto, il governo umano, ma si raccoglie in un uomo, il quale riassume e personifica lo Stato. Riconosce però, che può esservi contrasto tra la forma di uno Stato e la sua intima essenza. Vi sono Stati teocratici nell'essenza loro, che non lo sono nella forma; altri sono aristocratici, eppure devono considerarsi come monarchici, ovvero sono democratici pur avendo a capo un Re, o monarchici in forma di Repubblica e senza un vero monarca. L'autore, passando poi a considerare (come Cesare Balbo) la parte che i governati hanno nel reggimento della pubblica cosa, descrive le tre forme secondarie, quali si hanno secondo i governati: sono una massa passiva, ed una frazione di essi ha parte nel Governo, o vi partecipano tutti. Nel primo caso abbiamo il Governo assoluto, il quale è tale non solo quando tutto è abbandonato all'arbitrio ed al capriccio di un despota, ma anche quando il principe riconosce un sistema obbligatorio di diritti e rispetta le libertà private. Nel secondo le classi più elevate possedono un diritto di controllo ed una parte negli affari pubblici, e limitano il potere supremo, ma le masse non hanno alcun diritto politico, come in parecchi Stati del medio evo. Può avvenire infine, che tutti i cittadini abbiano parte al Governo, ed è la forma libera, lo stato popolare nel più largo senso della parola. Il quale sistema classifica tutte le forme di governo che si sono succedute nel mondo, tenendo conto non delle apparenze e del nome, ma delle relazioni che corrono tra governanti e governati e della loro intima essenza, discendendo però a specificazioni soverchie e scientificamente non abbastanza precise e distinte [1].

Mi resterebbe a dire degli Inglesi, ma essi tengono alquanto dell'ingegno romano, e perciò i loro scrittori, trovando ottimo il

(1) *Teoria generale dello Stato*, lib. VI.

proprio Governo, poco si preoccupano della diversità delle forme negli altrui. G. Locke distingue veramente i Governi legittimi, da quelli nei quali è lecito rispondere alla violenza dell'autorità coll'aperta resistenza, ma è distinzione che non ha valore pratico [1]. D. Hume pensa, che un principe ereditario, una nobiltà senza vassalli, ed un popolo che elegge i suoi rappresentanti costituiscono il miglior Governo misto [2]. Dugalt Steward, quasi ripetendo le parole di Cicerone, s'appaga del suo ideale di costituzione inglese [3], mentre Stuart Mill la reputa essenzialmente aristocratica, ed ammette forme più o meno pure, non Governi misti [4]. Giorgio Cornewall Lewis distingue la monarchia assoluta o limitata e la repubblica aristocratica o democratica, ma riconosce esservi un Governo misto, vuoi per cagione delle sue istituzioni, vuoi perchè, se venisse meno alcuno dei poteri, ricadrebbe in una delle forme pure, vuoi infine per la diversa influenza esercitata da classi e da individui diversi nella società politica [5], le quali dottrine sono pure accolte e sviluppate con grande corredo di notizie storiche da Enrico Brougham, la cui *filosofia politica* può dirsi piuttosto un trattato sulle forme dei Governi, sullo svolgimento che esse hanno avuto nella storia, sui loro caratteri distintivi e sui singoli e varii effetti che da esse derivano [6].

Erberto Spencer, guidato dall'osservazione minuta e precisa di una grande serie di fatti storici, muove dal principio, formulato sperimentalmente, della primordiale simiglianza degli organismi e del primitivo ordinamento politico. Egli ravvisa dovunque una moltitudine, un consiglio, un capo; via via che le società si sviluppano, i varii gruppi acquistano stabilità, le differenze sociali si perpetuano coll'eredità fisica e patrimoniale, la divisione del lavoro differenzia gli ordini, i ceti, le classi, il ripetersi di certi atti forma le consuetudini, che si mutano in diritto e ricevono forma imperativa nella legge. Le specie sociali, come le animali, possono essere, a suo avviso, determinate secondo una società apprezza e dirige le coscienze e le

---

(1) *Works*, London 1824, vol. IV; *Two treatise on government*, ch. VIII, p. 375-423.

(2) *Essays*, London 1875, p. 132.

(3) *Collected Works*, London 1856, vol. IX, p. 351-359.

(4) *Treatise on Government*, nell' " Encycl. Britannica „, vol. IV, p. 492 e seg.

(5) *Remarks on the use and abuse of some political terms*, capo X, p. 72.

(6) Lord Brougham, *Filosofia politica*, trad. da P. Emiliani-Giudici e Raffaele Busacca, 3 vol. in-8°, Firenze 1853.

volontà dei membri che la compongono. Indi i due tipi principali, il militare e l'industriale; nel primo è più sviluppato l'apparato dominante, nel secondo il produttivo, mentre la formazione di più vaste aggregazioni sociali, il progresso dell'industrialismo e la decadenza del militarismo, determinano un terzo tipo, dove la vita delle società non dipende più esclusivamente dalla loro potenza offensiva o difensiva, ma sopratutto dalle forze, che le mettono in grado di mantenersi nella lotta industriale e di sviluppare, insieme al proprio benessere, le più alte soddisfazioni morali ed intellettuali.

Quando i popoli si affacciano fuor dello Stato selvaggio, il tutto esiste per le parti; poi il tutto serve alle parti come queste a quello, equilibrandosi il dispotismo e l'anarchia, come nello Stato feudale; ovvero gli individui esistono per la collettività, come nell'antico Stato greco e nel militare, o infine vi è reciprocanza perfetta come nel moderno Stato rappresentativo. Ma in ogni Governo, oltre alla forma, sono le forze che lo tengono vivo, un capo, un ordine dirigente, una massa determinante, ed è questo forse il maggior valore scientifico della distinzione, per cui noi siamo condotti a tener conto non solo delle forme, che sono talora apparenza, ma delle forze intime, che dànno agli Stati sostanza e vita (1).

Per riuscire ad una conclusione fra tante diverse e contradditorie proposte, noi possiamo dunque concludere riconoscendo che lo Stato è una necessità umana, un organismo giuridico vivente ed operante per il benessere fisico, intellettuale e morale del maggior numero. Il Governo è la parte direttiva di questo organismo, e può assumere forme diverse, secondo la qualità e la quantità dei varii organi, l'azione che essi esercitano sui governati e questi su di essi, la qualità delle forze che si agitano dentro e li dominano. La sovranità è il supremo potere determinante, che agisce su cotesto organismo conforme all'indole e ai fini del medesimo. Senza rinnegare la tradizione e senza scemare autorità alla scienza, tenendo conto delle distinzioni che sono entrate ormai nella coscienza pubblica e di quelle che si vennero suggerendo dagli scrittori, badando insieme alla intima struttura del Governo ed alle sue forme apparenti, agli organi che esercitano effettivamente il potere ed alle forze che ne determinano l'azione, possiamo tentare una distinzione

---

(1) *Sociologia*, parte V, capo V e altrove; ORLANDO, *Delle forme e delle forze politiche secondo E. Spencer*, Firenze 1881.

più precisa e completa, per quanto priva di quella semplicità che non sempre è desiderabile nè possibile nelle cose politiche.

La sovranità viene esercitata direttamente dal popolo, o indirettamente per mezzo della rappresentanza e della azione continua consentita dalle pubbliche libertà, ovvero in forma incosciente, indeterminata, lenta, che può non manifestarsi per alcun sintomo esteriore. Nel primo caso abbiamo la democrazia diretta; nel secondo caso lo Stato libero rappresentativo, monarchico o repubblicano; nel terzo le svariatissime forme storiche, che dalla teocrazia e dal dispotismo orientale condussero alla monarchia feudale ed alla consultiva o limitata. Esporre tutte queste forme di Governo è ufficio della storia costituzionale, mentre qui tornerà sufficiente determinare le qualità proprie di ciascuna di esse e le sue relazioni coi generali principii accolti dalla moderna civiltà. La distinzione proposta ha così un fondamento giuridico, perchè i Governi nei quali il principio sovrano è nella nazione intera sono giuridicamente distinti da quelli nei quali è in una parte di essa o fuori, mentre si svolge poi storicamente, tenendo conto, come fa meglio d'altri G. Bluntschli, delle forme principali, ridotte a pochi tipi veramente distinti tra loro, e trascurando gli altri innumerevoli, che si sono succeduti nel corso dei tempi.

CAPO II.

Le forme tipiche di Governo nella Storia.

I. Governi antinazionali.

Le forme tipiche dei Governi antinazionali, cioè di quelli che non ammettono la sovranità della nazione, si possono ridurre a tre classi: teocrazia, monarchia ed aristocrazia, suddividendo la monarchia, che per essere prevalente nella storia ha dato le maggiori varietà, in dispotica, assoluta, limitata delle genti primitive, romana, franca, feudale, consultiva, con la quale già ci avviamo ai Governi nazionali.

§ 1. — A. *La Teocrazia.*

Teocrazia significa propriamente Governo di Dio. Si fonda sul riconoscimento di un ordine divino, dentro la cui essenza non penetra la mente umana, e la cui virtù si manifesta in modo diretto ed irresistibile in tutte le cose del mondo. Il Governo della società non è fatto umano, ma dipende da comandamenti attribuiti ad una podestà estraumana e sovrannaturale. Pressochè tutte le genti, nelle loro origini, sebbene in diversa maniera, subirono questa forma di reggimento; i popoli nomadi si fanno una patria e gittano le prime fondamenta della società, obbedendo principalmente ad impulsi religiosi, secondati dalla potente influenza della natura. Tra i popoli agricoli prevale un'aristocrazia panteistica, mentre i pastori adorano l'unico Iddio, e serbano più a lungo il loro ordinamento patriarcale.

Tenendo conto principalmente del modo come il Governo, nel nome del soprannaturale, si esercita, noi abbiamo quattro forme diverse. La *teocrazia sacerdotale*, dove il Governo è affidato ai sacerdoti che lo esercitano in nome di uno o più Dei. La *teocrazia monarchica* dove il potere del re è più o meno subordinato a quello dei sacerdoti, nel cui nome o sotto il cui controllo agisce come organo della volontà divina. La teocrazia *democratica*, dove tutti i cittadini sono eguali davanti a Dio e alla sua legge, formano un regno di sacerdoti, un popolo santo; la legge è sola fonte dell'impero, lo Stato è ordinato da Dio, che ne inspira e dirige le imprese; una forza non derivante dal corpo sociale e ad esso superiore ne mantiene l'unità e ne governa l'azione. Furono da ultimo *Stati teocratizzanti*, per l'uso di erigere templi e statue ai sovrani, per il cerimoniale, per l'influenza dei sacerdoti, o per le pretese di imperatori, che rappresentano una caricatura della teocrazia.

A questi tipi rispondono le forme principali che la storia ci presenta. Nello *Stato Etiopico* di Meroe, la casta dei sacerdoti occupa il primo rango, e designa nel proprio seno alcuni, i migliori, fra i quali Dio designa il re, con una cerimonia solenne. Il popolo si prosterna davanti all'eletto, ma il potere di lui è ristretto dalle leggi divine e dalla continua rivelazione onde i sacerdoti sono gli intermediarii. Nulla è lasciato alla libera scelta dell'uomo; tutto regolato da un severo cerimoniale. Il Re deve obbedire sempre ai sacerdoti, i quali gli mani-

festano l'approvazione o la collera celeste; a questa può sfuggire soltanto dandosi volontariamente la morte.

Nello *Stato Egiziano* regnarono dapprima gli dei, poi uomini reputati loro discendenti, con poteri limitati dalla legge divina, soggetti all'autorità sacerdotale e ad un severissimo cerimoniale. Le più minute azioni del Re erano regolate, e dopo la morte veniva giudicato dai sacerdoti, terribile potere presso un popolo che sentì sovra ogni altro la religione della morte. I monumenti ci mostrano pur sempre il principato partecipe dei caratteri della sovranità, e la deificazione dura sino ai Tolomei. I sacerdoti e i soldati, le due classi sociali più elevate, rappresentavano il sapere e la potenza, possedevano il suolo, e disponevano dello Stato.

Nello *Stato Indiano* il sistema delle caste è molto più rigido: quella dei bramini domina sulle altre, e si reputano superiori anche al Re, sebbene " sia in lui una forza divina ". Gli esecutori della sua volontà sono tutti scelti tra i sacerdoti, e la legge di Manù ne fissa severamente il cerimoniale. La religione dichiara virtù l'annientamento, merito l'inerzia contemplativa, deprime l'individuo: tutti gli uomini sono ordinati gerarchicamente per categorie di azioni e di funzioni, e per analogia di relazioni reciproche. Il Buddismo annullò questa differenza, ma assorbì i suoi seguaci nella immota ed uniforme unità dell'assoluto; quindi la ragione sociale vi sopraffà l'individuo, che rinnega la propria potenza e si assorbe nel tutto, in un sistema uniforme, rigido, immutabile [1].

Anche nello *Stato Iranico* è sviluppato il sentimento individuale, come nell'egiziano. L'uomo, balestrato nel gran mare dell'essere, ripara nel sentimento della sua forza e nella coscienza della sua libertà. Il principe è l'immagine di Dio, una forza benefica, cui si deve prestare obbedienza; si chiama il Re dei sacerdoti, ed è scelto nella loro classe, sino a che prevalgono il carattere civile e la volontà individuale del Sovrano, e lo Stato diventa dispotico.

Lo Stato musulmano presenta lineamenti somiglianti: non è fondato sul diretto ed immediato intervento divino, ma sul duplice carattere del re, suo rappresentante, che è ad un tempo sovrano temporale e pontefice. Anche nella costituzione del Montenegro, sino a pochi anni or sono, il Vladica era un capo politico-religioso, per cui il Governo poteva dirsi teocratico. E

(1) Schlagintweit, *Reisen* ecc., vol. III, p. 49 e seg.

tale era lo *Stato Pontificio*, sebbene in questo, come nei musùlmani, la coscienza dello Stato e della sua individualità distinta dalla Chiesa, per quanto sempre subordinata, fosse molto più sviluppata.

Lo *Stato Ebraico*, fra tutte le teocrazie, è il più degno di attenzione. L'ordinamento sociale e politico del popolo ebreo è tutto connesso alle sue idee religiose. Iahvè, re e padrone d'Israele, lo governa colla Thora (legge mosaica). I capi sono suoi luogotenenti, incaricati di farla rispettare e trasmetterla intatta ai successori. Sono tutti eguali; ivi non aristocrazia, non classi medie, non plebe; nulla che ci ricordi le società orientali, greche, romane. Il potere regio si sviluppa tardi; troviamo invece grandi assemblee, composte degli anziani, dei capi, dei giudici, degli scribi. Gli anziani (*zequenim*) formano un consiglio amministrativo e giudiziario, e nelle più gravi circostanze esercitano un vero potere sovrano (1); non sono nobili, sibbene rappresentanti naturali delle famiglie, che lasciano l'ombra del fico domestico per regolare insieme gli affari della città, o dire il loro parere sui generali interessi dello Stato. I capi (*nassi*) hanno funzioni esecutive di natura più permanente, ed una influenza considerevole. I giudici (*sciofetim*) sono elettivi, e compongono un tribunale in ogni località importante, al quale pigliano parte anche i sacerdoti, custodi della legge. Gli scribi (*scioterim*) formano una corporazione di dotti, e fanno da cancellieri in pace, da araldi in guerra. Per guarentire l'eguaglianza giuridica, la Thora difende l'economica; ogni 50 anni i beni alienati dovevano ritornare agli antichi possessori, ed erano vietati il commercio e l'usura, disposizioni che non furono osservate. Le minute prescrizioni igieniche e cerimoniali, avevano tutte un fondamento religioso, e furono sanzionate prima nella Thora, poi nel Talmud (2).

Lo Stato teocratico presenta difetti sostanziali, i quali lo fanno a buon diritto considerare come il più ripugnante alla moderna civiltà. Esso confonde la Chiesa collo Stato, la religione col diritto; riconosce una assoluta preponderanza dell'elemento religioso, per cui il pensiero della vita futura domina sulla presente, e ne consuma le energie vitali o le esplica in una sterile lotta; eleva fuor della società il principio d'autorità e

---

(1) II, Sam. V, 3; Num. 1, 5; VII, 12.

(2) Rénan E., *Histoire d'Israel*, 5 vol., Paris 1890-94; Ledrain, *Histoire d'Israel*, vol. I, p. 156.

i capi che lo rappresentano, e quindi divinizza la sovranità o immobilizza la società nel rigido sistema delle caste; le dà istituzioni forti, ma rigide ed immutabili, perchè mancano gli organi necessarii a formare debitamente la volontà dello Stato, e quando l'elaborazione è necessaria, vi suppliscono gli oracoli ed i profeti. Nello Stato teocratico prevalgono gli elementi fiacchi sui forti, quindi impacci allo spirito laico, limitazione o negazione della libertà, annichilimento o imperfezione di tutte le energie individuali; è completa e continua la confusione tra delitto e peccato, e quindi la durezza delle pene, la crudeltà della giurisprudenza criminale; infine, riesce necessariamente limitata l'educazione popolare, impacciato lo sviluppo delle scienze e delle arti, mentre il genio umano è condannato alla più assoluta ed inesorabile uniformità.

§ 2. — B. *La monarchia assoluta.*

Il signor *Monarchicus* di Cornewall Lewis, giustamente afferma, che la monarchia è la forma più generale e durevole nella società umana. Essa ha tipi pressochè infiniti, perchè è difficile trovare una monarchia, la quale somigli in tutto ad un'altra. Pure esiste fra cotesti tipi quasi un ordine logico di successione, per cui, dalla monarchia mista delle genti primitive, attraverso il dispotismo di fatto e l'assolutismo giuridico, veniamo alle svariate forme di monarchia limitata, che sono ancora tanto diverse dalla moderna rappresentativa, fondata sulla sovranità della nazione.

V'è anzitutto una fondamentale distinzione tra la monarchia assoluta e quella in qualsiasi modo limitata. I principali tipi storici della monarchia assoluta sono: il dispotismo orientale, la tirannide ellenica, l'impero romano, la monarchia assoluta propriamente detta; i tipi più spiccati della monarchia limitata sono: il re famigliare delle prime genti, la basilia ellenica, la monarchia romana primitiva, la teutonica, la franco-germanica, la feudale, la consultiva. Queste forme conducono alla monarchia rappresentativa moderna, e perciò, nell'ordine scientifico, devono essere esaminate dopo le assolute, per quanto storicamente siansi venute con esse alternando.

1. *Dispotismo orientale.* — Il dispotismo orientale si collega alle forme teocratiche, perchè nasce tra popoli atterriti ancora dalle istituzioni religiose, quando gli impulsi alla conquista, la

necessità di mantenerla, le continue guerre accrescono l'autorità del capo. L'assoluto potere del principe non è in alcuna guisa temperato, non essendovi norme, leggi, principi cui egli si debba attenere. In seguito il Governo, sempre dispotico, acquista maggiore consistenza, e si tempera secondo le esigenze dello Stato accresciuto e ordinato, con lo sviluppo dei varii organi per mezzo dei quali esercita la sua azione. La più completa eguaglianza è tra i sudditi, e la soggezione loro dà allo Stato una grande e lunga consistenza. Così dura quasi immota da cinquanta secoli la Cina, e mentre non conosce privilegi di caste, nè ufficii od onori non accessibili all'ultimo dei sudditi, è la nazione più tollerante di interne tirannidi e di invasioni straniere, la più passiva, la più oziosa, la più immutabile di quante ricordi la storia. La volontà e la ragione del popolo risiedono nel supremo imperante e nei suoi ministri, sebbene con temperamenti i quali distinguono questo dispotismo da quelli pieni d'inaudita ferocia, dei monarchi della Persia e della Barmania, dell'Uganda e del Dahomey (1). La parola *despota* (2) non aveva presso le genti orientali il significato che le attribuirono poi i Greci, atterriti della meravigliosa potenza e della sua autorità quasi sovrumana. Ma riacquistò questo significato antico di Signore nel Basso Impero, per riprendere nuovamente e conservare il significato greco nel mondo moderno.

2. *Tirannide ellenica.* — La tirannide ellenica è una degenerazione, una corruzione della monarchia. A differenza del dispotismo orientale, non ha lunga durata, che non consentono l'ambiente cosmico e psicologico dei popoli tra i quali riesce ad affermarsi. Chiamavano i Greci tirannide l'impero di un solo, che si opponga alla costituzione, e governi nell'interesse proprio, pei suoi capricci, senza responsabilità e senza limiti. Nasceva dall'abuso del legittimo reame, dal perpetuarsi incostituzionale della magistratura suprema della Repubblica, o dall'usurpazione di uno degli oligarchi, astuto accaparratore

(1) Bonghi, *La storia antica in Oriente e in Grecia*, Milano 1879, III, V; Boncompagni, *L'antico dispotismo orientale e la libertà della Grecia*, Torino 1878; Sudre, *Histoire de la souveraineté*, Paris 1854, I; Pictet, *Les origines indo-européennes*, Paris 1873, 3 vol. in-8°; Balbo C., *Meditazioni storiche;* Cattaneo, *La Cina antica e moderna*, Opere, vol. III in fine.

(2) Il nome *despota*, attraverso il greco e tra le numerose contestazioni deriva certo dall'antica radice sanscrita *dâs* o *das*, uccidere, ferire, maltrattare, che ha un correlativo nell'antico irlandese *dai*, uomo cattivo, perverso.

del favor popolare. Sebbene il popolo desse il suo assenso al prevalere dei tiranni assai più sovente di quello concorresse ad abbatterli, il Governo loro fu odiato sempre e rimase così vivamente scolpito nella memoria del popolo, che τύραννος diventò in ogni lingua sinonimo del più odioso ed insopportabile governo (1). Riuscì affatto transitorio, perchè incomportabile alla natura del genio greco, ma il nome rimase, confuso talvolta, nè sempre in buona fede, con quello di Re, e ne scolpiva il significato Vittorio Alfieri. " Tiranno era il nome con cui i Greci, quei veri uomini, chiamavano coloro che appelliamo noi Re. E quanti o per forza o per frode, o per volontà pur anche del popolo o dei grandi, otteneano le redini assolute del Governo, e maggiori credeansi ed erano delle leggi, tutti indistintamente a vicenda o re o tiranni venivano appellati dagli antichi. Divenne un tal nome, coll'andar del tempo, esecrabile... Tra le moderne nazioni non si dà il titolo di tiranno se non se (sommessamente e tremando) a quei soli Principi che tolgono senza formalità nessuna ai lor sudditi le vite, gli averi e l'onore... Il nome di tiranno... non si dee dare se non a coloro che hanno, comunque se l'abbiano, una facoltà illimitata di nuocere " (2).

3. *Impero romano.* — L'Impero romano, che tanta influenza esercitò nel diritto pubblico con l'idea anche quando erano scomparse le forme, non era soltanto la riunione nelle mani di un uomo di tutte le funzioni e di tutte le dignità della Repubblica, ma una ristaurazione del potere regio. Prevale quando Roma, *discordiis civilibus fessa*, alla tumultuosa ed agitata libertà, preferisce una tranquilla servitù, che lascia al popolo tutte le apparenze d'una vana sovranità. Il sovrano effettivo, già capo dell'esercito, *imperator*, si fa decretare il potere dai tribuni per imporsi al popolo, quello dei censori per dominare il senato, il pontificato per presiedere alle cose religiose, e ad una ad una raccoglie nelle sue mani tutte le dignità della spenta repubblica. A dir breve, *omne jus omnisque potestas populi romani in imperatoriam translata sunt potestatem* (3) e perciò *quod principi placuit legis habet vigorem* (4).

(1) Ted. e sved. *tyrann;* dan. *tyran;* ingl. *tyrant;* fr. *tyran;* olan. *tiran;* lat. *tyrannus* e così nelle altre lingue. Cfr. Plass, *Die tyrannis bei den Griechen*, Leipzig 1859, 2 volumi.

(2) *Della tirannide*, libri due, lib. I, cap. I.

(3) *Cod. Just.*, I, 17, 1, § 17.

(4) *Inst.*, I, 2, 6; Gajo, *Inst.*, I, 5; Ulpiano, I, 4, 6.

Nella pienezza di questi poteri suoi, l'imperatore ha il comando di tutte le forze militari, può imporre tributi a suo talento e spenderne l'entrata, convoca il Senato, propone e sanziona le leggi, nomina di fatto a tutti i più importanti ufficii pubblici, ha diritto di vita e di morte per difendere la sua persona e lo Stato, è irresponsabile (1). Questo smisurato potere si giustifica dapprima coll'idea del pubblico bene, poi anche questa impallidisce, manda lampi fugaci, si spegne, sino a che, cessata ogni autorità del Senato, ogni forza d'azione e di resistenza del popolo, il potere assoluto riesce fatale a chi lo esercita come alle genti che lo subiscono e sono travolte nell'universale rovina.

4. *Monarchia assoluta.* — La vera monarchia assoluta moderna esce dalla lotta contro il feudalismo. La determinano il concorso di energiche individualità, la necessità d'ordine e di pace nell'anarchia universale, il ristaurato diritto romano, le dottrine dei legisti che ne applicarono i principi al governo personale d'un monarca. Di fronte alla suprema necessità di ristabilire l'uguaglianza, anche nella comune servitù e costituire un saldo centro per l'unità nazionale, tutto si viene subordinando alla legge emanata dal principe; qualsiasi espressione d'altre sovranità si attenua, cessa di agire, e a poco a poco scompare, come organo atrofizzato dalla dissuetudine. La monarchia assoluta incomincia in Francia con Luigi XI, toccando il suo apogeo con Luigi XIV; in Spagna si afferma con Filippo II: ed i principi tedeschi, come Emanuele Filiberto in Piemonte ne seguono l'esempio. Il Re non è più soltanto il capo, la personificazione dello Stato, egli è lo Stato, ha tutti i poteri; la proprietà, i diritti, il benessere del popolo sono cose sue personali, e lo stesso diritto privato è abbandonato al capriccio di lui.

La teoria dell'assolutismo ebbe un grande sviluppo e vi concorsero la pubblica opinione avversa al sistema feudale, le città che avevano serbate le traccie della coltura romana, i Parlamenti interessati ad un energico sviluppo della legislazione, della scienza e della Chiesa. I legisti più autorevoli, al pari dei glossatori italiani, cercano di respingere il concetto

(1) *Lex de imp. Vesp.;* KARLOWA, *Römische Rechtsgeschichte,* I, 495; MADVIG, *Gov. ed Ammin. dell'Impero Romano,* I, cap. VI; FUSTEL DE COULANGES, *Institutions politiques de l'ancienne France,* II, 1; MISPOULET, *Les institutions politiques des Romains,* I, 367; MERIVALE, *I Romani sotto l'Impero.*

romano espresso ancora dall'Alighieri nel secondo libro *Della Monarchia;* ma la seduzione del potere rende i sovrani meglio accessibili alle teoriche dei cortigiani. Bossuet vorrebbe ancora distinguere la monarchia assoluta dal dispotismo; ed avverte che quella suppone una autorità reale onnipotente e irresponsabile, un re che giudica senza appello e non può subire alcuna forza coercitiva, un popolo che subisce tranquillo la sua autorità, mentre nel dispotismo i popoli vivono come schiavi e non v'è legge fuor del capriccio del principe, che può disporre dei beni, dell'onore, della vita dei sudditi. Ma non esiste sostanziale differenza tra i due tipi, mentre fin dalle loro prime manifestazioni possiamo riconoscere con I. Taine [1], che l'onnipotenza teorica si accompagna generalmente ad una impotenza effettiva inversamente proporzionata alle personali qualità del monarca. Lo Stato è talvolta retto da una gran mente, ma per lo più da favoriti, i quali lo considerano come un podere da sfruttare, a beneficio loro, delle famiglie, degli amici, con una folla di agenti subalterni. Da un lato un accentramento grossolano, senza controllo, senza pubblicità, senza uniformità; dall'altro, per tutto lo Stato, un esercito di piccoli pascià, i quali decidono come giudici le contestazioni che hanno come parti, governano per autorità delegata, e tutte le insolenze e le dissipazioni loro giustificano nel nome d'un re lontano e sconosciuto, indarno invocato a tutela dei deboli e degli oppressi, costretto a lasciar fare [2].

---

(1) *L'ancien régime*, I, p. 99 e seg.

(2) I re di Francia aumentarono il loro potere a danno della nobiltà e col favore delle classi popolari. Ma quando i nobili non destarono più le gelosie del sovrano, il movimento verso la parificazione del diritto si arrestò, sebbene continuasse la riforma dello Stato per fondare l'unità. Questo lavoro di trasformazione è inspirato da un concetto altamente politico, quello di costituire un saldo centro per l'unità nazionale, una rappresentanza energica dello Stato. Quindi tutto piega davanti alla legge emanata dal principe, compreso lui stesso, che deve obbedirle come gli altri. E dopo che ha livellato tutto sotto di sè, mediante la legge, spiega la propria azione senza impacci. Il popolo non ha alcun potere politico, ma vede, in cambio, migliorare le sue condizioni, almeno per qualche tempo.

Nessuno meglio di C. Le Bret sviluppò la teoria del potere assoluto " La monarchia è una suprema potenza, che dà il diritto di comandare senza limiti, e che ha per unico scopo la tranquillità e il bene pubblico. Il primo carattere della sovranità è di dipendere da Dio solo. Il Re solo ha il diritto di far leggi nel Regno, di cambiarle, di interpretarle. La sovranità del Re è indivisibile come il punto in geometria ". *De la souveraineté du roi;* BOSSUET, *Politique tirée de la sainte écriture*, IV, 1, 1.

Cotesta monarchia assoluta non ha potuto prevalere nel diritto pubblico inglese, e venne contrastata anche nel continente dalle tradizioni liberali, dalle forti istituzioni locali, dal principio del libero esame, dalla filosofia del sec. XVIII, e dallo sviluppo stesso del benessere, impulso a sua volta di libertà. La rivoluzione del 1789 la abbattè dapprima in Francia, contribuì a distruggerla poi, vincendo le ultime resistenze della reazione, in tutta l'Europa.

L'assolutismo durò solo nella Russia, perchè vi trovò tutti gli elementi più favorevoli. Già i principi moscoviti avevano tolto da Bisanzio il nome d'αὐτοχράτος, le forme, il cerimoniale (1); l'invasione mongolica compì l'opera, perchè, al fine di assicurare l'unità nazionale del paese, che cadeva in dissoluzione, sulle rovine delle *vietce*, vere assemblee popolari e delle *drugine* o consigli di grandi, scomparsi colle libertà locali i diritti e i privilegi corporativi e personali, si affermò l'autocrazia, che presto consolidarono individualità possenti come Ivan III il *Grande* ed Ivan IV il *terribile*. Le condizioni fisiche, etnografiche ed economiche della Russia, il carattere dei suoi abitanti, le sue primitive istituzioni patriarcali, il concetto prevalente della famiglia e della sovranità domestica concorsero a mantenere l'autocrazia. Due conoscitori profondi, due giudici intelligenti della Russia, Paolo Leroy Beaulieu e Tommaso Carletti (2), non esitano a riconoscere che questo regime non

---

(1) *Arbiter rerum, dominus rerum*, dice Cassiodoro: cfr. Dahn, *Die Königen der Germanen*, III, 341 e seg.

(2) " Nella forma assoluta, sia nel mondo romano, che nel medioevale, l'autocrazia significava tirannide, abbassamento morale ed intellettuale di un popolo; la forza in alto si espandeva trionfante, in basso la vigliaccheria umiliavasi. Il popolo strisciava nella polve chiedendo mercè, mercè contro i cortigiani che ne abbattevano le messi sotto l'unghie ferrate dei loro cavalli e ne violentavano le figlie, contro i funzionarii corrotti e corruttori, che gli cavavano fin l'ultima goccia di sangue dalle esauste vene, contro i parassiti tutti, rampollati su dalla miseria e dalla nequizia dell'assolutismo, come i vermi dalle cose putrefatte; in alto, sul trono un uomo, di cui avevano fatto un Dio, buono per eccezione, di regola inetto o malvagio... In Russia l'autocrazia è fondata sull'amore e sulla mutua fiducia tra sovrano e popolo. Il sovrano è considerato come un padre saggio ed operoso, il quale ha obbligo di dirigere amorosamente il popolo alle sue cure dalla Provvidenza affidato, d'incoraggiarlo o frenarlo, di correggerne o aiutarne le tendenze, di svilupparne le attitudini, di condurlo al bene... Se abusi ed ingiustizie si verificano, si è perchè lo tsar le ignora, chè se le vedesse e' vi metterebbe riparo... Al concetto patriarcale dello Stato russo si deve aggiungere il carattere religioso che esso riveste ". Carletti, *La Russia contemporanea*, Milano, Treves, 1884, p. 106-108; Leroy-Beaulieu, *L'empire des Tsars et les Russes*, vol. I, c. III, p. 235 e sg.

solo era imposto dalla natura, ma tornò utile, perchè la Russia riuscì a sottrarsi alla dominazione straniera, ad affacciarsi alla civiltà europea, a costituire un vasto Impero; la monarchia assoluta potè guarentire equamente i diritti di tutte le razze, conciliarne le diverse e spesso opposte tendenze, contribuire al progresso sociale. Tutte le riforme vengono dall'alto, cadono sopra un popolo passivo ed inerte, siano esse compiute per *ucasi*, a colpi di *cnut*, o per consiglio di stranieri sotto l'impero della filosofia. Che se oggi il popolo russo non è più il fanciullo incosciente, ed il risveglio della pubblica opinione costringe anche l'autocrazia a contare con una forza sociale per tanti secoli ignota, non ci possiamo attendere vaste trasformazioni, cui la storia e la natura oppongono uguali e non superabili difficoltà.

Fuor di questa e d'altre poche eccezioni non durature, il dispotismo, la tirannide, la monarchia assoluta sono forme di governo condannate dall'opinione, dalla coscienza, dalle conclusioni della scienza moderna. Possono sorridere, in un momento di supremo sconforto, all'impazienza degli scienziati, all'ignoranza dei volghi, o all'ambizione dei cortigiani, ma sono illusioni che una breve esperienza dissipa, come nebbie sorte da una palude. Fénelon giustamente chiamava cotesta forma di Governo " un attentato ai diritti della fraternità umana „; C. Bailly la reputava il più iniquo e poderoso strumento di umana degradazione, e lo stesso Dupanloup riconosceva, che avvilisce le anime, ed inspira ai despoti un disprezzo uguale all'umana servilità; N. A. Boulanger ha scritto, in capo al suo libro sul dispotismo, la fiera epigrafe virgiliana: *monstrum horrendum, informe, ingens* (1); Elvezio ne descrive gli effetti cogli splendidi versi che Giovanni Milton adopera a dipingere il *caos;* C. Di Montesquieu vorrebbe mettere fuor della legge gli apologisti del Governo assoluto, reputandolo cagione di tanti mali, da doversi ad esso preferire qualsiasi altro male, anche ignoto (2).

L'onnipotenza politica del sovrano si riduce nel fatto alla più grande impotenza, mentre basta la morte di un uomo ad interrompere tutta la vita dello Stato; la miseria aumenta a cagione dell'arbitrio, della mancanza di controllo nell'amministrazione, della continua violazione delle leggi economiche; gli

---

(1) *Le despotisme oriental,* Paris.

(2) *Essai sur le despotisme,* Paris 1776; e cfr. Morin F., *Physiologie du despotisme d'après Benjamin Constant,* nella " Revue politique „, 1869.

interessi di un uomo o di una dinastia si sostituiscono a quelli della nazione e li dominano, traendola a disastrose lotte interne ed esterne; si sviluppa il principio dell' eguaglianza nella comune servitù, e manca qualsiasi guarentigia delle private libertà, mentre la servitù toglie ai popoli metà dell'anima. Ai quali vizi e difetti non formano sufficiente compenso la possibilità di raccogliere in mani vigorose le forze di una nazione e guidarla a grandi imprese, e quella fioritura delle arti, delle lettere, della civiltà onde s'ebbero nella storia memorabili esempi, durevoli là solo, dove la libertà elevò gli intelletti ed entusiasmò i cuori [1].

§ 3. — C. *La Monarchia limitata.*

Ai pochi e quasi uniformi tipi di monarchia assoluta, si intrecciarono nella storia quelli assai numerosi e varii della monarchia limitata. Ma basterà esporre brevemente i caratteri delle forme più distinte ed importanti, trascurando le altre, che ne furono imitazioni o modificazioni, e ci condurrebbero a rifare sotto questo aspetto tutta la storia.

1. *La monarchia limitata dalle prime genti.* — La razza ariana abbandona più presto le antiche forme di governo ideocratiche o dispotiche e si adagia in una monarchia limitata, che ritroviamo poi in Grecia, a Roma, presso i Teutoni, nei più antichi ricordi della civiltà europea. La Bibbia e le epopee indiane, Confucio ed Erodoto, i poemi d'Omero e le storie

---

(1) Brougham, *Filosofia politica*, vol. I, capitoli III-VII: monarchia assoluta d'Oriente, governo della Cina e del Giappone, governo di Russia, specie il capo V, dove esamina gli effetti della monarchia assoluta; Laveleye E. De, *Le Gouvernement dans la démocratie*, Paris 1891, vol. I, lib. V, ch. VI à IX, p. 215 e seg.: G. Stuart Mill scrive che " male per male, in una nazione un po' progredita un buon dispotismo è più funesto d'un cattivo, perchè snerva i pensieri ed ottunde i sentimenti d'un popolo. Il regno d'Augusto prepara quello di Tiberio ". Nella complessa vita sociale moderna, con Stati vasti, fra tanti problemi che li agitano, parlare di un *buon despota* ed invocarlo come salvezza contro le degenerazioni d'altre forme di Governo è idea di cortigiani o di fiacche e codarde anime. Gli esperimenti di Governo poco men che assoluto, con lo stato d'assedio, fatti in Italia basterebbero a dimostrare la vanità di questa utopia. I generali Morra di Lavriano in Sicilia e Heusch nella Lunigiana erano tra i migliori desiderabili, e pure quanti arbitri, quante ingiustizie, quante iniquità si perpetrarono in loro nome!

di Tacito descrivono istituzioni che uscite dai medesimi tipi, si vengono differenziando coi progressi della civiltà [1].

La forza, manifestata specialmente nelle imprese di guerra, la superiorità mentale, l'estensione delle loro proprietà, terre, donne, schiavi, dànno ed accrescono influenza ai capi delle prime genti. Indi una supremazia personale e passeggiera, che la religione a poco a poco consacra di divine origini, determinando l'eredità. Ma più la società si allarga e si complica, e più scema l'effettiva autorità del capo, mal compensato dall'aumento del potere apparente. A questo modo lo sviluppo della società determina il passaggio dalla monarchia mista, limitata, famigliare delle genti primitive, al dispotismo.

La patriarchia ariana non ci rappresenta però ancora lo Stato; essa corrisponde alla comunanza del villaggio, ed è quella che più s'accosta al tipo primitivo e ne serba lungamente le traccie [2].

2. *Basilia ellenica.* — Il Re greco discende da Giove [3], tuttavia ha podestà essenzialmente umana, e la esercita umanamente; rappresenta l'assieme del popolo nei sacrificii e nelle cerimonie del culto, del pari che presso gli stranieri; sovrasta a tutti per le ricchezze, per lo splendore delle vesti, della tenda, del palazzo; tiene lo scettro, è annunciato dagli araldi. Egli presiede il Consiglio dei principi e l'Assemblea della nazione, esercitandovi influenza morale più che giuridica, proporzionata al senno ed al valore personale; egli è supremo protettore e conservatore del diritto, capo dell'esercito, supremo reggitore dello Stato [4].

---

(1) Anche Cesare Balbo scriveva: " Il Governo monarchico della famiglia non è, non fu, non potè essere puro mai; tanto meno poi quello della tribù, o della gente... Il capo di tribù non potè fare i terribili affari di quella civiltà, di quei governi, senza avere assenzienti, cooperanti i capi di ciascuna delle famiglie, senza convocarli, consigliarli, consigliarsene;... e sempre doveva concionarsi dinanzi a tutti, all'alba d'una battaglia, od alla vigilia di una emigrazione o d'una razzia da farsi o da soffrirsi... ".

(2) Wheeler T., *History of India from the earleast ages*, London 1867; Sumner Maine, *Village communities*, London 1872; Freeman, *Comparative politics*, London 1873; Carle, *La vita del diritto*, Torino 1880, lib. I, cap. I e II; W. E. Hearn, *The Arian household*, London 1879.

(3) Εκ δέ Διός Βασιλεύς, dice Omero, e Sofocle, più giustamente " il principe saggio e prudente tiene lo scettro da Giove ".

(4) Il re greco aveva poteri considerevoli, ma esercitavali in modo patriarcale, famigliare. Così, nelle Assemblee, se taluno si opponeva con soverchia petulanza, egli

. . . . . . collo scettro il dosso
Batteagli e: taci, gli garrìa severo;

Sparta, coi suoi due re, si accosta più di tutti al reame dei tempi eroici descritti da Omero, e dura pressochè immutata per guisa da potersi considerare come il più perfetto tipo della basilia ellenica. L'ordinamento politico dell'esercito greco davanti a Troia, le istituzioni descritte nei fasci di luce, che l'Odissea gitta sopra una vita più tranquilla, sono il tipo comune. Troviamo dovunque il *re dei re*, il capo supremo, gli altri re o capi, che formano il suo Consiglio e l'assemblea degli uomini liberi. " La supremazia del monarca greco gli deriva dagli antenati, ed egli la trasmette per eredità al suo primogenito. In guerra conduce l'esercito, si distingue sopra tutti per atti di valore, dirige il movimento militare; in tempo di pace è supremo protettore dei deboli e degli oppressi, ed offre al cielo le preghiere e i sacrificii in nome del suo popolo, per richiamare su di esso i favori degli Dei. Un ampio dominio, che gli è concesso in appannaggio, consente al sovrano di volgere una parte dei prodotti del campo e della greggia all'esercizio di una ospitalità modesta, ma larga. Inoltre gli si fanno molti donativi, per disarmare la sua collera, per ottenere il suo favore, e quando s'è preso il bottino sul nemico,

---

Taci tu, tristo, e i più prestanti ascolta.
Tu codardo, tu imbelle, e nei consigli
Nullo e nell'armi. La vogliam noi forse
Far qui tutti da Re? Pazzo fu sempre
Dei molti il Regno. Un sol comandi e quegli
Cui scettro e leggi affida il Dio, quei solo
Ne sia di tutto il correttor supremo.

I poemi d'Omero ci dànno una costituzione essenzialmente identica nel campo acheo davanti a Troia, nel regno d'Itaca e fra gli Dei dell'Olimpo. Giove regna, ma è assistito dal consiglio dei grandi Numi, ed in certe epoche convoca l'assemblea della nazione celeste (*Il.* XX):

A Temi
Giove allor comandò che dalle molte
Eminenze d'Olimpo a parlamento
Convocasse gli Dei. Volò la diva
D'ogni parte e chiamolli alla stellata
Magion di Giove. Accorser tutti, e tranne
Il canuto Ocean, nessun dei Fiumi
Nè delle Ninfe vi mancò, dei prati,
Delle fonti e dei boschi abitatrici.

Fanta, *Der Staat in Der Ilias und Odyssee, ein Beitrag zur Beurtheilung der homer Verfass.*, Innsbruck 1882; Schoemann, *Antichità greche, La Grecia d'Omero*, Firenze 1877, vol. I, 13; Gladstone, *Juventus mundi;* Aristotele, *Politica*, III, IX, 7; Sofocle, *Edipo Re*, verso 850 e seg.; *Antigone*, verso 451 e seg.

si comincia a prelevarne una parte considerevole, nella quale si trova in generale la più bella prigioniera, ed è riservata al re, oltre a quella parte che gli può spettare nella distribuzione generale „ (1).

3. *La monarchia romana primitiva.* — I primi Romani avevano bisogno di un capo intelligente e valoroso, e perciò vollero un re elettivo: *rex a populo est constitutus.* Non sappiamo con esattezza quale fosse il suo potere legittimo. Secondo Cicerone e Livio, egli fa ogni cosa, definisce il diritto e giudica, ordina lo Stato e lo governa a sua posta, ne determina o modifica gli ordini politici nelle loro parti più essenziali. Secondo Dionisio, invece, dirige tutto quanto s'attiene a riti e sacrificii, è custode delle leggi e delle consuetudini patrie, giudica dei delitti maggiori, mentre i minori commette al giudizio dei senatori, riunisce il senato e convoca il popolo, conduce l'esercito con assoluto potere sul campo (2).

A differenza della basilia ellenica, la monarchia romana è una magistratura individuale. La potenza del Re è più concentrata e completa. Nell'*imperium* è in germe una potenza di Governo, che agisce e penetra tutta la vita pubblica di Roma, un potere poco conosciuto dai Greci, meno dai Teutoni, e corrispondente al potere che i Romani sviluppano insieme nella famiglia e nella proprietà. Le forme somigliano alle elleniche, la forza intima è diversa e dà qualità e modo di essere diversi alla monarchia. L'elezione popolare e l'assenso del Senato non scemano i poteri del Re, che solo propone le leggi e le sanziona, che giudica creando a un tempo le norme giuridiche, sul campo ha assoluto diritto di vita e di morte, ed è unica sorgente delle funzioni pubbliche. Roma è la prima monarchia che ci si presenta sotto forma individuale, nazionale, umana, concentrando tutti i poteri pubblici, colla pienezza quasi assoluta del Governo (3).

4. *La Monarchia teutonica.* — La più affine alla basilia ellenica è la monarchia dei Teutoni e delle altre genti ariane che invasero l'Europa, sebbene, per la inferiore civiltà, si discosti anche meno di quella dalla monarchia mista delle genti primitive. Che anzi i capi teutoni acquistano vero potere reale dopo la conquista, quando il *gau,* il *clan,* l'orda, la tribù,

(1) Grote, *History of Greece.*

(2) Bonghi, *Storia di Roma,* vol. I, lib. III.

(3) Bluntschli, *Teoria generale dello Stato,* cap. IX, lib. VI.

si stabilisce sulle terre europee [1]. Badano sopratutto alla nobiltà, *reges ex nobilitate sumunt* [2], e gli attribuiscono autorità morale più che giuridica, *auctoritas suadendi potius quam jubendi,* riconoscendolo esplicitamente reggitore, non Signore del popolo [3]. Il *Comitatus*, descritto con una cotal meraviglia da Tacito, inizia la trasformazione di questa primitiva monarchia, che dovrà riuscire alla feudale, mettendo accanto al Re i suoi più fidi, dapprima compagni d'armi, poi consiglieri, più tardi Signori di feudi e di castella [4].

5. *La Monarchia franco-germanica.* — L'ampliamento dello Stato e le aderenze personali del monarca, non conducono subito alla monarchia feudale. Estendendosi lo Stato, il Re è sempre meno conosciuto, viene considerato come diverso dagli altri uomini, e mentre lo si va circondando di una adorazione, che lo eleva quasi al disopra dell'umanità, il potere effettivo passa nelle mani di un maestro di palazzo o si spezza tra i governatori della provincia. Collo sviluppo dell' istituzione del Comitato, giovani nobilissimi stanno presso al capo che più stimano, e gareggiano per guadagnarsene il favore, come è una gara fra i capi per avere più numerosa e valorosa compagnia. Sul campo, il capo si vergogna di essere superato in valore dai compagni, questi di non agguagliarlo [5]. Più tardi il re compenserà cotesti compagni che combattono per lui con donativi di terre ed il sistema feudale sarà allora compiuto. Frattanto si forma una nuova nobiltà di servigii, di relazioni personali, uomini che si trovano sempre al seguito immediato del Re, e lo soccorrono col loro braccio in guerra, in pace col consiglio. L'assemblea del popolo non si poteva radunare a cagione dell'ampiezza dello Stato, l'antica nobiltà era spenta o dispersa, la nuova aperta a tutti i liberi.

Il Re franco ha poteri maggiori del greco, del romano, del teutono, perchè già le idee germaniche di libertà e di diritto, si temperano alle romane di maestà e d'impero. Lo sviluppo dello Stato, il valore individuale, la necessità di una conside-

---

(1) Schupfer F., *Istituzioni politiche longobardiche;* Sybel, *Entstehung des deutschen Königsthums;* Dahn, *Die Könige der Germanen,* cap. VI.

(2) Tacito, *Germania,* § 13; Schimtthecner, *Staatsrecht,* p. 40.

(3) *Sie walten aber herschen nicht; König* o *King,* nell'antica forma *cyning, Kuning,* deriva da *chun, genus,* o da *cyne,* nobile, eletto.

(4) Freeman, *Growth of the english constitution,* ch. I.

(5) Tacito, *Germania,* § 13, 14; Freeman, op. cit., ch. I e nota, in fine, sulla battaglia di Maldon; Taine, *Hist. de la littér. anglaise,* vol. I.

revole e pronta forza militare, l'influenza dei vinti romani abituati all'impero, le relazioni colla Chiesa, accrescono il potere dei Re Carolingi. Sulla elezione primitiva prevale l'eredità, anzi lo Stato diventa un patrimonio, a detrimento del suo carattere politico e pubblico: la legislazione più abbondante e feconda accresce il potere del Re, e l'approvazione dell'assemblea diventa formale, simbolica, mentre vi accorrono i soli ottimati. Il Re è duce dell'esercito, cioè dei liberi in armi; è capo dell'ordine giuridico, che si sviluppa come risultato della fusione tra l'idea romana del bene pubblico e la protezione giuridica personale del diritto germanico. L'amministrazione dello Stato si viene costituendo col mezzo di funzionarii permanenti e di ispettori straordinarii, mentre il patrimonio della corona e le imposte sopportate dai vinti alimentano la finanza. Infine, fattosi più intimo, il legame fra lo Stato e la Chiesa, le istituzioni religiose si svolgono energicamente, e mentre trovano appoggio nella podestà civile, imprimono a questa carattere sacro e ne accrescono l'autorità (1).

6. *La monarchia feudale.* — Il passaggio dalla monarchia dei Franchi e degli Anglosassoni alla feudale, e da questa alla consultiva mista ed alla rappresentativa, seguì in così insensibile modo e presentando tale una varietà di tipi, che nessuna classificazione può riuscire soddisfacente. Tanto più che alla moltiplicità dei tipi si aggiungono l'oscurità delle cronache, l'insufficienza o la contraddizione delle notizie di fatto, che consentono agli storici più coscienziosi, anche su punti fondamentali, le più diverse conclusioni (2).

---

(1) Glasson E., *Histoire des droits et des institutions de l'ancienne France*, Paris 1893, specie i vol. I e III; Fustel de Coulanges, *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*, vol. III; *La Monarchie franque*, Paris 1888; Brougham, op. cit., vol. I, cap. XI, XII, XIII, monarchia francese.

(2) Citerò fra tante una questione importantissima per la storia del Governo parlamentare, quella del potere politico delle Assemblee dei Re Franchi. Gli uni le considerano senz'altro come le prime vere Assemblee rappresentative; così Laguerronière, *Droit public*, I, 1; Rinaudo, *Origini del Gov. rapp.*, p. 51 e seg.; Freeman, *Norman Conquest.*, I; gli altri le impiccioliscono, reputandole semplici strumenti d'interna amministrazione (Guizot, *Origines*, XX), senza rapporti colla libertà politica (Fustel de Coulanges, III). Certo mancava l'idea della sovranità nazionale, ma ogni uomo libero aveva il diritto di disporre di sè, e perciò era necessario il suo consenso, specie per le spedizioni militari. Ben presto l'assemblea perdette il carattere popolare, per l'estendersi del Regno, per il disperdersi degli uomini liberi, per il progresso delle disuguaglianze sociali e delle volontarie subordinazioni. Allora vi presero parte gli ottimati, laici e spirituali, mentre i liberi

Il feudalismo è un sistema di principii e di istituzioni, determinato dallo scontrarsi di due popoli, l'uno dei quali rimane vinto e soggetto. Le istituzioni dei vincitori si trasformano secondo la necessità di dare ordine e stabilità alla conquista, e ne risultano esattamente riflesse tra i possessi le relazioni, che intercedevano fra le persone. Imperocchè, come bene notava Giambattista Vico, " l'essenza dei feudi consiste nella fede giurata dai soggetti e nella protezione che i potenti prestano ai deboli „ (1) ed il dominio, andando di seguito alla podestà, ne riproduce i gradi e gli atteggiamenti. Le terre vengono assegnate in forma feudale, o diventano feudi per necessità di difesa, pigliando l'aspetto gerarchico della società che vi si fonda sopra; sino a che la frequenza del fatto, che dinota la realtà e la generalità del bisogno, lo cangia in legge: *nessuna terra senza padrone.* " L'opinione dell'intimo nesso fra dominio ed impero, che è rilevantissimo carattere del feudalismo, penetrata nella coscienza e nei costumi del tempo, ha fatto sì che l'effetto fosse poi preso non solamente pel segno, ma pel titolo della libertà e del potere, e che fosse attribuito un pregio esclusivo alla proprietà territoriale, la cui esagerata estimazione dura sino a noi „ (2). La società feudale forma un insieme armonico e compatto nelle diverse condizioni della soggezione feudale e negli svariati ufficii che ciascuno deve compiere a van-

---

proprietarii minori, cessando di intervenirvi di fatto, ne perdevamo il diritto; però si faceva ancora menzione per lungo tempo del consenso del popolo, sino a che non se ne trova più traccia, almeno nel continente. Ancora in una legge di Pipino il Breve si afferma, che fu fatta *in generali populi conventu.* Cfr. per l'Italia le *Fontes juris italici medii aevi* di Padelletti.

Al tempo di Carlomagno si tenevano due grandi Assemblee, l'una in primavera, in cui regolavansi gli affari di tutto il Regno, l'altra in autunno, in cui si ricevevano i doni e si trattavano gli affari più urgenti; alla prima intervenivano gli ottimati, e molti altri, *non ex potestate, sed ex propriae mentis intellectu vel sententia;* nell'altra i soli *seniores* ed i consiglieri del Re. Il luogo delle riunioni era vario, e lo indicava il Re, convocando l'Assemblea, e vi intervenivano quelli che avevano avuto formale invito. Il re era sempre presente e presiedeva l'Assemblea, che non aveva alcuna diretta autorità politica. A questa epoca si può dire, che " era uno strumento di autorità, d'ordine, d'amministrazione, piuttosto che una istituzione nazionale resa necessaria dai diritti e dallo spirito di libertà del popolo; era un mezzo comodo per far giungere al potere centrale il denaro dei sudditi, e le forze militari per le spedizioni designate dal Re, come per far conoscere la volontà e le ispirazioni del potere centrale. Ma non può negarsi che la presenza di sì numerosa Assemblea, legalmente impotente, limitasse nel fatto l'autorità del principe, avesse una morale potenza incalcolabile „. Rinaudo, op. cit.

(1) *Principii di scienza nuova*, II.

(2) Lord Brougham, *Filosofia politica*, vol. I, cap. VIII-IX, Sistema feudale.

taggio sociale. L'uomo spiega tutta la potenza giuridica di cui è capace; titolo del suo diritto, la forza, misura la quantità dell'effetto; donde il risveglio della coscienza individuale, la indipendenza e la fierezza del carattere, e il sentimento esagerato e diffuso dell'onore (1).

F. Guizot riassume con molta precisione i caratteri di questa forma di governo: " Il regime feudale era una confederazione di piccoli sovrani, di piccoli despoti, disuguali tra loro, con diritti e doveri reciproci, ma investiti di un potere arbitrario e assoluto nei loro dominii, sui loro sudditi personali e diretti... La peggiore tirannide è quella che può contare i suoi sudditi, e vedere dal suo seggio i limiti del proprio impero. Allora i capricci della volontà umana si dispiegano nella più intollerabile bizzarria, e con una irresistibile prontezza: allora la disuguaglianza delle condizioni si fa più duramente sentire..... Ivi era il dispotismo come nelle monarchie pure; il privilegio come nelle aristocrazie più gelose, e l'uno e l'altro esercitavano la loro azione nella forma più offensiva e più cruda. Il dispotismo non era attenuato dalla elevazione e dalla distanza del trono; il privilegio non si velava della maestà di un gran corpo; appartenevano entrambi a un uomo solo, vicino, giammai indotto a circondarsi dei proprii eguali trattando della loro sorte..... (2) „ Fuori della Francia però vi erano varii temperamenti giuridici; sebbene anche Bluntschli riconosca, che " il vicinato e la ristrettezza delle signorie, una autorità che impacciava ogni libero movimento, la quasi impossibilità di sottrarvisi, formavano ciò che il feudalismo aveva di più odioso e perverso „ (3).

La monarchia feudale, non più pubblica e popolare, si fonda sopra una serie di relazioni quasi private. Il suolo, base del potere, contribuisce a determinare le forme delle istituzioni politiche. Il Re è signore di tutto il territorio dello stato che dà in feudo, ed alla libera proprietà sottentrano le svariate forme della feudale. Il potere di lui è sorgente di tutti gli altri, e viene dato a guisa di bene patrimoniale, non come funzione. L'unità della sovranità, quella dello Stato medesimo diventano espressioni formali ed ogni sviluppo nazionale si arresta. Lo stato feudale è più essenzialmente giuridico, perchè tutti hanno diritti e doveri definiti. Anche i diritti pubblici

(1) Scolari, *Principii di scienza politica*, p. 506.
(2) *Essais sur l'histoire de France*, V.
(3) *Teoria generale dello Stato*, lib. VI, capo XI.

sono determinati con precisione, guarentiti come diritti privati, sì che tra una selva d'arbitri, l'ordine giuridico appare rigido, fermo, immutabile.

Il primo ufficio che la Chiesa e la feudalità laica attribuiscono al Re è quello di supremo custode del diritto. Indi lo stretto dovere di reprimere le violenze feudali, contenere l'aristocrazia turbolenta, che minaccia dovunque la pace, vegliare e provvedere all'esecuzione dei decreti dei concilii e delle sentenze dell'autorità ecclesiastica. Il Re, dice Beaumanoir, " è sovrano e custode del Regno, e signore feudale nei paesi che gli appartengono ". Come *suzerain* fa leggi o *établissements*, è la sorgente prima della giustizia, mantiene la pace[1] e " non può far male "; egli gode di speciali privilegi, e si considera come il protettore della Chiesa. Questi ed altri poteri subiscono però modificazioni e variazioni infinite nelle diverse età e nei vari Stati, fino a che si determina un nuovo tipo distinto di monarchia, che condurrà in Inghilterra al governo parlamentare, e sul continente preparerà la monarchia assoluta[2].

7. *La monarchia consultiva.* — Tra le esagerazioni del feudalismo, mentre la crescente anarchia accenna a distruggere lo Stato medesimo, si viene affermando la monarchia consultiva e prevale specialmente in Francia, in Spagna, in Germania ed in alcuni Stati d'Italia.

a) *In Francia.* In Francia l'alta idea che il Re aveva del proprio potere, giustificata dalle origini e che gli aveva consentito di lasciar cadere in dissuetudine la convocazione delle Assemblee, era stata effettivamente limitata dagli ordinamenti feudali[3]. Nel 1190 Filippo Augusto si trova già costretto a far leggi nell'interesse generale: per dar loro autorità chiama a consiglio i nobili e il clero, mentre vende o largisce franchigie a borghi e città, riconoscendone il potere, onde la cresciuta ricchezza aveva fatto loro sentire più acuta l'ambizione. Gli Stati generali, assemblee feudali per la loro composizione, ven-

(1) Luchaire, *Hist. des institutions monarchiques de la France*, 2ª ed., t. I, p. 43 e 277.

(2) Glasson, op. cit., t. V, ch. VI, specie il § 5; Lebret, *De la souveraineté du roi*, ch. 2; Larisse, *Le pouvoir royal au temps de Charles V*, " Revue historique ", XXVI, p. 241, 266.

(3) Glasson, op. cit., V, p. 406 e seg.; Picot, *Histoire des États généraux*, 2ª ed., Paris 1868, 5 vol. in-12°; Callery, *Histoire de l'origine des États généraux*, Bruxelles 1881; Hervieu, *Recherches sur les premiers États généraux et les Assemblées represent. pendant la première moitié du XIV siècle*, Paris 1879; Desjardins, *Les États généraux*, Paris 1871.

nero così acquistando importanza politica, specie quando Filippo il Bello, pur senza confonderli, li raccolse in una sola assemblea. Al Concilio convocato da Papa Bonifazio VIII per consacrare la supremazia del potere spirituale sul temporale, il Re di Francia oppose l'Assemblea dei tre ordini della nazione a viemmeglio difendere i diritti della podestà laica e dello Stato. Ma è necessario venire sino alla guerra dei cento anni per vedere gli Stati generali prendere per un certo tempo un posto più serio nelle istituzioni politiche (1). Così a poco a poco espongono lamenti, nominano comitati, si prorogano a termine fisso, consentono imposte, ne vigilano l'erogazione, esercitano qualche influenza nell'amministrazione dello Stato. Ma troppo sovente, specie i rappresentanti del terzo Stato, rifiutano sussidii necessari, e diventano d'impaccio, quando avrebbero potuto esser d'aiuto, con infinito vantaggio loro e delle pubbliche libertà, come in Inghilterra. Mancarono di energia e di spirito politico; quando ebbero la forza per loro, ne abusarono, per assorbire tutti i poteri; non compresero sopratutto, che il Re non era più un signore feudale, ma il capo dello Stato. Nel 1439 consentirono a Carlo VII una imposta permanente ed un esercito stanziale, e così venne meno la necessità della loro stessa convocazione.

Incomincia allora il periodo della decadenza per gli Stati generali di Francia, quando appunto in Inghilterra si trasformavano nel Parlamento. La convocazione loro, non più necessaria, segue appena otto volte in tre secoli e mezzo, durante i quali sempre più rari e vani sono i tentativi di libertà: nel 1484 gli Stati generali di Tours tentano di diventare una istituzione; nel 1560 il terzo Stato formula un *cahier* separato, proclama di libertà amplissime, e nel 1576 cerca di rendere necessario il concorso degli Stati almeno per alcune leggi; nel 1593 eleggono Enrico IV. Poi cessano anche i tentativi; il Cardinale Guglielmo Dubois, primo ministro del Reggente nel 1721, si compiace, “ che sia ormai allontanato il pericolo di dover fare i conti con coteste Assemblee, triste ed umiliante necessità per un gran Re „. L'oblio è così completo, che quando, nel 1789 si convocheranno, come estremo rimedio ad una situazione disperata, gli Stati generali, saranno necessarie diligenti ricerche negli archivi e dispute sottili e pedanti solo per conoscerne gli ordinamenti elettorali.

(1) Glasson, op. cit., 417.

b) in Spagna. — Nella Spagna il sentimento degli antichi diritti popolari venne tenuto vivo più lungamente dalle vigorose autonomie locali, dalla tradizione romana e dalla lotta contro i Mori, che domandavano l'effettivo concorso di tutte le forze della nazione. Alla nobiltà influente per le armi, al clero difensore della fede, si aggiunsero le città dove duravano i ricordi del Municipio latino. Quarantasette città di Castiglia sin dal 1169, novanta dal 1188 mandano deputati alle Cortes; i *fueros* locali si estendono, e nel 1469 le Cortes di Ocagna affermano, che " secondo le leggi del Regno, quando i Re hanno a far qualche cosa di grande importanza, non devono farlo senza consiglio e saputa delle città e dei Comuni ". Riuscirono così ad avere il controllo del potere esecutivo, ad intervenire nelle elezioni del Principe, nella formazione del Consiglio di Reggenza, nelle abdicazioni, nei contratti di matrimonio dei principi reali, ad avere una azione sulla condotta dei Re, nei casi di abuso di potere; ad esercitare vere funzioni legislative, partecipando alla formazione, alla promulgazione ed all'abrogazione delle leggi, ad intervenire nella finanza, nella guerra, nella repressione degli abusi (1). Non mancò alle Cortes di Castiglia alcun elemento essenziale al sistema rappresentativo. Ma le frequenti perturbazioni del suo Governo, ed i suoi costumi fecero sì che le violazioni della legge fossero continue e flagranti; oltre che le mancavano quei due preziosi elementi della libertà inglese, la piccola nobiltà di liberi possessori del suolo ed il giudizio col mezzo del giurì, per lo che non poterono durare e furono travolte quando appunto si consolidava in Inghilterra un vero governo rappresentativo (2).

c) in Germania. — In Germania le città mandano rappresentanti alla Dieta sin dai tempi di Rodolfo d'Asburgo, ma non riescono ad acquistare notevole influenza di fronte al particolarismo invadente. Le città preferiscono un potere centrale forte, che consente il pacifico sviluppo dei loro privilegi e delle loro ricchezze. In Polonia non sono rappresentate, in Ungheria hanno una posizione inferiore, indi lo scarso pro-

---

(1) Martinez Marina, *Ensayo historico critico sobre las antigua legislacion y principales cuerpos legales de los reinos de Leon y Castilla*, Madrid 1845; *Cortes de los antiguos reinos de Leon y Castilla*, 3 vol., Madrid 1861-66; Lafuente, *Historia de España*; Marina, *Teoria de las Cortes;* Rinaudo, *Saggio storico sulle origini del Governo rappr.*, Torino 1877, II.

(2) Rinaudo, op. cit., p. 46-47.

gresso politico e sociale dei due popoli. In alcuni Stati, nella Svezia, nel Württemberg, nel Tirolo, i paesani formano un quarto stato, al quale è riconosciuto negli statuti qualche potere; ma i *Landstände* sono trascurati o combattuti dovunque in nome dell'unità dello Stato e degli interessi generali, mentre la monarchia, facendo appello al grande bisogno di pace, appoggiandosi agli eserciti permanenti e ricostruendo il diritto romano, fonda il potere assoluto [1].

d) *in Italia*. — Anche in Italia abbiamo avuto autorevoli esempi di monarchia consultiva, e si ricordano specialmente le Assemblee del Piemonte, i Parlamenti del Regno di Sicilia e della Patria del Friuli, gli Stamenti sardi.

In *Piemonte* il potere regio si era venuto sviluppando con grande varietà di istituti e di rapporti; non spento il sistema feudale, cresciuti di ricchezza e di potenza i Comuni, gli Stati diventarono gli organi naturali delle prerogative dei varii ordini, ed i loro atti guarentigia comune di tutte le franchigie verso la Corona. Sino dai primi tempi, i principi di Savoia adoperavano per loro Consiglio la *Court des Barons*, formata dai più potenti signori, il cui assenso era una malleveria circa l'esecuzione delle cose deliberate. Quando si trattava di far leggi o regolamenti generali, siccome ciascuno reggevasi a norma del suo privato contratto, doveva naturalmente il principe chiederne il consenso, ma si domandava e si dava, a quel che pare, luogo per luogo, non per Assemblee generali. G. De Müller dice che l'idea degli Stati fu tolta dall'Inghilterra, ma venne pienamente confutato da F. Sclopis [2].

La prima Assemblea nella quale convennero anche i rappresentanti del terzo Stato fu tenuta da Amedeo V in riva al Sangone, presso Giaveno, nel 1286. Non furono mai fissati i particolari della convocazione e della composizione, ma riuscirono a conseguire il diritto di convocarsi da sè o d'esserlo annualmente. Il clero era allora potente; lo erano, sebbene non in modo prevalente, i nobili, baroni e banderesi, ed era aumentata la potenza dei Comuni. Gli Stati avevano il diritto di esporre i lamenti ed i bisogni del paese e provocare riforme legislative; però il loro consenso era un fatto, che andò scemando di valore, non una giuridica necessità. Non avevano inge-

---

(1) Unger, *Geschichte der Landstände;* C. F. Eichhorn, *Deutsche Staats und Rechtsgesch.*, Göttingen 1844.

(2) Cibrario, *Storia della Monarchia di Savoia*, cap. VIII, lib. III.

renza nella milizia; erano invece chiamati a votare i sussidii per straordinarii bisogni, provvedendo ai consueti le gabelle ed i redditi demaniali: gli Stati determinano la quantità del sussidio ed i modi di riscuoterlo. Mantengono le regole di successione, e s'ha persino, nel 1379, un esempio di limitazione dell'autorità reale. Nel 1471 ottengono la nomina di difensori; nel 1473 scelgono gli ispettori per le riforme; nel 1490 chiedono che due deputati per ciascun ordine entrino nei consigli del Duca. Ma queste adunanze erano poco accette o punto cercate, e la coscienza dell'interesse generale, lungi dal crescere in esse, si affievolì. " Era una rappresentanza nazionale energica e schietta nel suo principio sostanziale, irregolare e mal disposta nella forma, non altrimenti che quasi tutte le istituzioni del medio evo, sorte da un sentimento profondo di libertà e di giustizia, e combinate a stento con un apparato di dipendenza dall'autorità sovrana; un difetto sopratutto di guarentigie efficaci, congiunto ad un vocabolario di parole promettitrici di fede; esigenze di principi e condiscendenze di popolo " (1).

Ruggero Normanno determinò la formazione del reggimento feudale a *Napoli* ed in *Sicilia*, come altri di sua gente in Inghilterra. Il successore di lui fece confermare il proprio potere da un Parlamento, convocato a Salerno nel 1129 e completò l'ordinamento del Regno, prendendo forse a modello alcune istituzioni inglesi (2). Il Parlamento ebbe parte nella legislazione, elesse, riconobbe o confermò il sovrano, e nel 1231 approvò a Melfi le *Costituzioni del Regno* di Federico II. L'anno appresso, in un Parlamento tenuto a Foggia, troviamo per la prima volta i deputati delle città (3), e nel 1240 il loro intervento fu definitivamente riconosciuto. Nel 1234 Federico II ordinò Corti di contea simili alle inglesi. Ma siccome queste ed altre istituzioni non uscivano dalla coscienza popolare, bensì erano il frutto della sapienza o degli interessi dei principi, mancò l'accordo tra i Baroni e la Chiesa, come fra i due ordini e il popolo, e le usurpa-

(1) Sclopis, *Considerazioni storiche intorno alle Assemblee rappr. nel Piemonte e nella Savoia*, Torino 1878, p. 163-164.

(2) C. Calisse, *Storia del Parlamento di Sicilia, dalla fondazione alla caduta della monarchia*, Torino 1887; Rosario Gregorio, *Introduzione allo studio del diritto pubblico siciliano*, Palermo 1794; Id., *Considerazioni sopra la storia di Sicilia*, lib. II, cap. 7, Palermo 1816; N. Palmeri, *Saggio storico e politico sulla costituzione del Regno di Sicilia*, Losanna 1847.

(3) *Generales per totum regnum littera dirigit, ut de qualibet civitate vel castro duo de melioribus accedant ad ipsum pro utilitate regni et commodo generali.*

zioni non trovarono resistenza, fino a che il giogo angioino fu scambiato coll'aragonese. Pietro III giurò al Parlamento di osservare le leggi e le costituzioni del Regno, ed un atto del 1286 definì le prestazioni in denaro dovute al Re, come nella *Magna Charta* inglese. I Capitoli del Regno di Sicilia del 1296 limitarono anche più il potere regio, sancirono le annuali adunanze del Parlamento, il suo controllo sull'amministrazione ed il suo potere finanziario. La lotta contro il potere regio, anzichè un accordo fecondo, determinò un conflitto di interessi tra il popolo ed i Baroni, mentre non riuscì a prevalere la coscienza dell'interesse generale e mancò qualsiasi guarentigia all'azione parlamentare.

Il Parlamento, dapprima composto dei feudatari e dei rappresentanti dei Comuni, sul principio del secolo XV appare formato da tre classi di persone chiamate col nuovo nome di *bracci*, l'ecclesiastico, il militare ed il demaniale (1). Il primo rappresentava gli interessi ecclesiastici, nel secondo era accolta la nobiltà laica del regno che teneva feudi *in capite*, il terzo era composto dalle università e dalle terre appartenenti al demanio, al fisco, al patrimonio del Re. Al tempo della dominazione straniera, dal 1296 al 1759, il Parlamento non poteva acquistare una grande importanza, sebbene vi si aggiungesse la Deputazione del Regno, con l'ufficio di custodire i diritti nazionali, eseguire le volontà del Parlamento, difendere la Nazione da qualsiasi illegale ingerenza. Rimase nondimeno a lungo questo esempio di monarchia consultiva ed agevolò il tentativo dapprima, poi il definitivo stabilimento del sistema rappresentativo in Sicilia.

In *Sardegna* dove erano durati giudizii indipendenti e vigorose autonomie comunali, e si erano venute convocando assemblee di varia forma, troviamo verso il 1420 un definitivo ordinamento degli Stamenti. Pochi anni dopo tentano di convocarsi da sè e costringere i ministri a rispondere della loro amministrazione, e via via adoperano a togliere o scemare gli abusi ed accrescere le proprie prerogative. Ma la convocazione, divenuta per consuetudine decennale, la preva-

---

(1) Il nome di *braccio*, *los braços del reyno*, fu tolto dagli Aragonesi, i quali consideravano il Regno come un corpo, di cui il Re era il capo e *braccia* i Parlamenti. In Sardegna i *bracci* si chiamavano anche *stamenti*, parola pure spagnuola, che Calisse scrive *scamenti*, e qualche volta anche *stati*, col nome usato in Francia, Piemonte ecc.; SCLOPIS, op. cit., p. 30-33; CALISSE, op. cit., p. 82-83.

lenza dello stamento militare, la poca influenza dell'ecclesiastico, in maggioranza straniero, la debolezza del comunale o regio, povero, ignorante, trascurato, il tristissimo influsso della signoria spagnuola, ed altre speciali cagioni, isteriliscono germi, che per breve tempo erano apparsi rigogliosi, e quasi somiglianti a quelli che diedero altrove così magnifica pianta [(1)].

Tutte coteste monarchie consultive che ho ricordato ad esempio ed altre minori, nella grande varietà loro di luoghi e di tempi, hanno caratteri comuni. Il Re esercita il potere legislativo insieme agli ordini; la sua funzione di governo è poco sviluppata, impacciata ad ogni passo; è giudice supremo, ma a sua volta compreso nell'ordine giuridico e non lo può violare; il suo potere militare è doppiamente ristretto dalla permanenza di alcuni ordinamenti feudali e dalla necessità del concorso degli Stati, specie per esigere le imposte. È un vero stato di lotta permanente; due contrarie forze combattono per la sovranità, l'una o l'altra deve prevalere, con la monarchia assoluta o col sistema parlamentare.

§ 4. — D. *L'aristocrazia.*

L'aristocrazia agisce come forza politica in parecchi Stati formalmente monarchici. Ma noi dobbiamo ora studiarla nella sua propria azione e nelle forme diverse che dà allo Stato quando ne diventa il principio dominante. Aristocrazia è il Governo delle prime genti, dove si aggregano o sovrappongono alcune comunanze villereccie e pur non è nata ancora la coscienza dello Stato; aristocrazia può essere il carattere prevalente del Governo, quando una classe vi esercita un assoluto predominio; e si ha poi vera e propria forma aristocratica di governo, quando lo Stato è nelle mani di una minoranza d'anziani, di forti, di nobili, di ricchi, di intelligenti, o comunque altrimenti dei migliori.

Giustamente si è affermato che nessuna forma si accosta più, non dico all'ideale dell'ottimo Governo, ma al fine suo, tenuto conto delle materiali necessità. Imperocchè questo fine è còmpito d'assai eccedente la forza d'un uomo, ma appropriato ad una assemblea dei migliori, i quali deliberino col sussidio

---

(1) MANNO, *Storia della Sardegna*, pag. 62-63; SCLOPIS, op. cit., p. 86-87.

delle più elevate qualità umane, ed agli ottimi, adatti per ciascuna funzione, affidino poi quelle che domandano azione individuale.

Sono state proposte parecchie distinzioni delle forme aristocratiche, ma tutte si riferiscono alle origini, imperocchè si svolgono poi con opposti provvedimenti, riuscendo ad oligarchia od a democrazia. Pure, anche tra queste forme, è una successione storica naturale, sino a che l'uomo vive selvaggio e lo stesso sentimento della famiglia non è operoso e fecondo, prevale la forza, che ricompare poi nella società durante la conquista, per darci le aristocrazie militari. Nella primitiva comunanza del villaggio v'è l'aristocrazia famigliare, la quale, quantunque volte non consenta ad un capo la supremazia, riesce ad una aristocrazia degli anziani. Le aristocrazie della virtù e dell'ingegno non riescono mai a determinare una forma loro propria, fuor dei libri degli utopisti d'ogni età e d'ogni gente. La sola aristocrazia durevole, effettiva, che riesce a dominare nel governo delle società umane, è quella del sangue, congiunta più o meno strettamente alla ricchezza. Gli eroi di Omero, non erano solo valenti in campo, ma ricchi, come quelli dei Nibelunghi, ed il Cafro selvaggio si eleva a supremazia quando ha messo insieme un certo numero di buoi.

L'antico diritto irlandese dice chiaramente che la ricchezza conduce alla nobiltà e ne è la più sicura guarentigia. Parlando dell'aristocrazia come forma di Governo, basterà dunque segnalare quelle che hanno dato nome e titolo allo Stato, oltre ad averne costituita la forza dominante.

1. *Aristocrazia chiusa di Sparta.* — Giudicando colle idee dei tempi e degli uomini, tipo elettissimo di costituzione aristocratica è Sparta. Come un'opera d'arte, seduce con l'armonia delle forme, con la purezza delle linee, e meritano una scusa gli spiriti ambiziosi e leggieri, che cedettero alla seduzione di riprodurre il tipo inimitabile. Però chi vi penetri e dentro vi si aggiri con le idee dell'uomo moderno, non ne è sedotto, ma respinto, tanto quella costituzione era in sostanza contraria alla natura umana.

Il potere trasmettevasi per eredità fra uomini d'una razza superiore e privilegiata, che non contraevano alleanze di famiglia con le altre. Il privilegio della nascita era assicurato e mantenuto dall'educazione; lo Stato dissolveva la famiglia pur di dare al cittadino una educazione appropriata e non badava ad alcun sacrificio dell'individuo. L'eguaglianza era

assoluta, permanente, completa. Il potere di Governo apparteneva ai due Re ed all'Assemblea, ma effettivamente agli anziani, corpo eminentemente aristocratico, per nascita e per età, per elezione e per durata. Venivano eletti con ristretto suffragio o per acclamazione popolare, tra i più nobili che avessero almeno 60 anni, ed a vita. Erano ventotto, e sedevano con essi i due Re, irresponsabili del pari; nessuna cosa potevasi deliberare o compiere nel Governo dello Stato, che non fosse da essi iniziata od approvata [1].

Siffatte istituzioni dovettero essere imitate in parecchie colonie greche, specie dei Dori, e forse allo stesso modo, per opera cioè di legislatori, i quali, come Licurgo, contavano anche sulla credenza di quei popoli [2]. Così vissero lungamente Creta, Cartagine ed altre somiglianti costituzioni, sebbene non riuscissero mai ad assicurare a quegli Stati vasta e durevole egemonia. In seguito la forma aristocratica riuscì a prevalere in quasi tutta la Grecia, arrestando non solo lo sviluppo dello Stato, ma quello della civiltà, e riducendo al silenzio la storia, per cui solo Sparta e le altre costituzioni derivate ebbero un vigoroso ordinamento giuridico e una durevole azione sociale.

2. *Aristocrazia aperta di Roma.* — Più della spartana esercita una influenza nei secoli l'aristocrazia aperta di Roma. La vita politica appare più sviluppata, il sacrificio dell'individuo è minore, l'organismo dello Stato più attivo. La rigidità delle tradizioni aristocratiche è temperata dalla tradizione monarchica conservata nel culto e dalle tendenze democratiche; le crescenti relazioni tra le classi sociali, le numerose e diverse magistrature, le assemblee popolari, la costituzione del Senato concorrono a temperarla. Per quanto penetrata fin dalle origini di una illimitata devozione alla cosa pubblica, e del sentimento elevato della maestà e della grandezza dello Stato, Roma accoglie opposizioni acerrime, ma vive e feconde, non immobili, non paralizzantisi a vicenda. Anche lo Stato romano è

---

(1) Bluntschli, *Lo Stato*, lib. VI, cap. XVII; Gilbert, *Handbuch der Griechischen Staatsalterthümer*, Leipzig 1881, vol. I, p. 1-97; Trieber C., *Forschungen der spartanischen Verfassungsgeschichte*, Berlin 1871; Schœmann, *Antichità greche*, Firenze 1877, vol. I; Fleischanderl B., *Die spartanische Verfassung*, Leipzig 1888; Lachmann H., *Die spartanische Staatsverfassung*, Breslau 1886; Ciccotti E., *La costituzione così detta di Licurgo*, Napoli 1886.

(2) Lerminier E., *Histoire des législateurs et des constitutions de la Grèce antique*, Paris 1852.

un'opera d'arte, ma più conforme alla natura umana ed alle condizioni generali dei tempi, distinto per la ricchezza dell'organismo e la moltiplicità dei rapporti (1).

L'aristocrazia romana, come più tardi l'inglese, ebbe origini diverse, latine, sabine, etrusche. Contese del pari i privilegi dell'ordine suo, non così a lungo da irrigidirli e corromperli. Così serbò intatte e forti tradizioni di Governo, meravigliosa attitudine agli affari, ricchezza, potenza ed una distinzione alla quale parimente contribuivano la nascita e l'educazione. Gli aristocratici comizii curiati, onnipotenti dapprima, vennero perdendo la loro importanza di fronte ai centuriati e ai tributi. Il Senato, per la costituzione e le attribuzioni sue, rimase più a lungo la suprema magistratura e quasi la personificazione della Repubblica. La nobiltà di sangue diventò principalmente nobiltà di ufficii, e formò quell' " assemblea di re ", che diresse la politica di Roma ed esercitò tutti i supremi poteri effettivi della Repubblica, con la diplomazia, colla legislazione, colle finanze, coll'ordinamento militare, col controllo dell'amministrazione delle provincie. Le magistrature erano aristocratiche, anzi contenevano l'*imperium* monarchico; ma la divisione e la breve durata dei poteri, la loro origine elettiva, il controllo reciproco saviamente ordinato, il diritto del popolo ad esservi ammesso, impedivano al principio aristocratico di corrompere sè medesimo e lo Stato (2).

3. *Aristocrazie chiuse del medio evo.* — Nel medio evo furono molte le aristocrazie chiuse e difficile sarebbe ricondurle a tipi determinati. L'aristocrazia spiegò tutta la sua potenza nel feudalismo, sì che persino l'Impero germanico potè dirsi una aristocrazia (3). Pure cotesta forza quasi universalmente operante mancava della necessaria coesione per determinare nuove forme di governo, o condusse piuttosto alla mo-

---

(1) Bluntschli, op. cit., lib. VI, cap. XVIII.

(2) Pantaleoni, *La costituzione di Roma*, vol. I; Bonghi, *Storia di Roma*, vol. II; Brini G., *Del Senato nella costituzione classica di Roma*, Parma 1887; Willems, *Le Sénat de la Rép. romaine*, Paris 1885; Ellero P., *Questione sociale*, cap. 21; *Tirannide borghese*, cap. 23, 24; *Sovranità popolare*, capi 240, 241, 253 a 259; Mommsen T., *Römisches Staatsrecht*; *Römische Alterthümer* ecc.

(3) *Quis dubitet rempublicam Germanorum Aristocratiam esse?*, scrive Bodin, *De Republica*, II; Puffendorf, *Montezambano* ecc., dice che l'Impero è una specie di mostro, che tiene d'aristocrazia e di democrazia. Cfr. Chemnitz, *Dissertatio de ratione status in imperio nostro rom.-germ.*, 1640; Perthes, *Das deutsche Staatsleben vor der Revolution*, Berlin 1845, § 246; Brougham, vol. I; capo XV, Regni germanici.

narchia consultiva. Nelle città soltanto riesciva facile ai nobili collegarsi, formare organismi di governo, conservarne il monopolio, pur riconoscendo il potere del doge presente o del lontano imperatore.

Berna ci presenta un tipo di governo aristocratico molto diffuso nell'Europa centrale. Verso il 1610 l'oligarchia si può dire stabilita sotto l'influenza delle medesime cause che determinano altrove la monarchia assoluta e costituiscono ad unità gli Stati. Il potere legislativo era principalmente affidato ad un Senato e ad un Gran consiglio e le stesse corporazioni artigiane preferivano di mettere alla loro testa i discendenti di grandi famiglie. Tra questi era una gerarchia gelosamente rispettata. Il potere dell'aristocrazia era assoluto, specie sui baliaggi: la sua amministrazione fastosa e dispendiosa, scarso o nullo lo sviluppo intellettuale del popolo, del quale provvedeva in cambio con ogni cura a tutelare il benessere materiale. Vi si ravvisa come “ un'aria di romana grandezza „, una cotale magnificenza, che influisce anche sul popolo, e lo manterrà fido all'elemento aristocratico anche quando cadrà dovunque travolto dalle irruenti rivoluzioni (1).

La più compiuta ed imponente costituzione aristocratica è però quella di Venezia, che E. De Parieu ed altri non a torto assumono quasi a tipo di questa forma di governo. Era dapprima una democrazia di profughi, come l'americana, tra i quali non mancarono tentativi monarchici. Ma prevalsero le mutue gelosie, ed i cittadini videro di buon occhio gli ottimati limitare il Governo ducale. Passo passo si venne così al 28 febbraio 1297, quando si fece la “ serrata del maggior consiglio „ ed il Governo si perpetuò nelle mani di una aristocrazia ereditaria, la quale lo considerò cosa propria, pur ispirandosi ad elevate idee di grandezza e di potenza. Nulla fu allora trascurato a conservare la purezza dell'ordine patrizio. Nel 1310, per vincere le resistenze, per mantenere l'eguaglianza tra i nobili, tener d'occhio le mene occulte, istituirono il Consiglio dei Dieci, subordinato al Maggior consiglio, e con severi provvedimenti infrenato contro possibili usurpazioni.

L'aristocrazia veneta seppe mostrarsi per secoli saggia, operosa, moderata nell'esercizio del potere, considerando la repub-

---

(1) De Müller, *Hist. de la Suisse;* Bluntschli, *Geschichte des schweizerischen Bundesrecht;* cfr. anche Parieu, op. cit., cap. III; Brougham, op. cit., cap. XXVIII, 3.

blica come un padrone, mantenendo nel popolo una elevata coscienza dello Stato. Il Governo era audace, energico, pronto alle grandi risoluzioni, maestoso nelle forme. Mancava ogni libertà politica, le guarentigie giuridiche, specie pel popolo, erano insufficienti, ma il bene pubblico vinceva ogni altra considerazione. I magnifici sovrani, gelosi del loro potere, sospettosi, spietati cogli avversarii, erano miti col popolo soggetto purchè quieto. Provvedevano alla buona-amministrazione, avevano molta cura del benessere generale e della pubblica ricchezza, e fondarono su queste basi il prestigio e l'influenza dello Stato. Alla fine, cedendo al proprio principio, anche l'aristocrazia veneta diventò debole, chiusa, corrotta e alla più meravigliosa potenza seguì la più vergognosa decadenza che la storia ricordi (1).

Le forme aristocratiche delle quali ho cercato di dare un'idea, per quanto tra loro diverse nè facilmente riducibili a tipi determinati, hanno alcuni caratteri comuni (2). L'aristocrazia. moderata per politica necessità, deve procurarsi una certa superiorità intellettuale e morale, ma per eccessivo spirito di conservazione riesce all'immobilità ed all'esclusivismo. Essa ama la grandezza e la potenza dello Stato, ma ne esagera l'azione, e quindi cede all'ambizione di conquista, che, pur provocando frequenti guerre le torna difficile mantenere. Le aristocrazie riescono dure e crudeli, o corruttrici, provvedendo al benessere del popolo per scemarne le energie e la resistenza. La tendenza di mettere l'eredità a fondamento di tutte le istituzioni torna a queste dannosa, impedisce lo sviluppo della vita dello Stato e ne scema la forza. Infine, la legislazione e l'amministrazione della giustizia sono savie e prudenti, ma severissime e le pene crudeli, mentre la disuguaglianza di guarentigie giuridiche, di diritti e di poteri sociali contrasta alle idee moderne di libertà e d'uguaglianza. Per questo anche le forme aristocratiche deb-

---

(1) Oltre alle opere citate da E. De Parieu, *Principi di politica*, pag. 110, 111. e da Brougham nei capitoli XX, XXI, XXII, si vedano: la *Storia documentata di Venezia* e le *Lezioni di storia veneta*, di S. Romanin, Firenze 1875; Donnat, *Chute d'une république*, Paris 1885; Sagredo A., *La repubblica di Venezia*, Padova 1887.

(2) Intorno alla natura dell'aristocrazia vedi Brougham, op. cit., vol. II, cap. I, II; nei successivi capitoli l'autore svolge pregevoli considerazioni sulle sue variazioni, sul fondamento, sui pregi e i difetti del governo aristocratico, e descrive l'aristocrazia feudale, mista come in Polonia e in Ungheria o pura come a Creta, Sparta, Atene, Roma, per esporre poi le istituzioni delle aristocrazie italiane di Venezia, Genova, Milano, ecc.

bono ormai essere considerate come governi antinazionali, e condannate al pari della teocrazia e della monarchia assoluta o limitata, da tutte le genti moderne.

II. Governi Nazionali.

§ 1. — A. *La democrazia diretta.*

Lo Stato moderno si fonda sul principio della sovranità nazionale, la quale può essere esercitata direttamente o con la forma rappresentativa. Abbiamo perciò due specie di governi nazionali, una delle quali fu gloria e vanto degli antichi, ed attraverso le libere repubbliche medioevali lascia appena qualche traccia di sè negli Stati moderni, l'altra nata in Inghilterra, è divenuta a poco a poco la forma di governo prevalente, con diverso nome di monarchia o di repubblica, unitaria o federale, dove pura, dove associata al governo diretto a popolo, quando questo sia chiamato a votare le leggi, o ad esercitare altrimenti una diretta azione nel governo. Possiamo dunque distinguere i Governi nazionali in diretti, misti e rappresentativi, democratici i primi, mentre i governi rappresentativi assumono le forme più diverse e consentono la prevalenza del re, degli ottimati, del popolo, od i più diversi temperamenti.

1. *Atene e Roma.* — La democrazia diretta è il Governo esercitato da tutto il popolo, senza alcun intermediario e nell'interesse generale. Le leggi assicurano a tutti l'eguaglianza [1], ciascuno ha posizioni e poteri conformi ai meriti suoi, e il corpo dei cittadini dirige tutta la pubblica cosa [2]. Immortale esempio di democrazia diretta è Atene, quando tutti gli affari dello Stato venivano decisi dai cittadini, raccolti nella Pnice, legislatori e giudici [3]. Coloro che avevano compiuti 21 anni facevano parte dell'*Ecclesia*, dove ciascuno poteva parlare liberamente e l'eloquenza esercitava un fascino irresistibile. L'azione dell'Assemblea si estendeva a tutta la vita dello Stato: sebbene Solone avesse imposto ad essa saggi limiti, il popolo diventò sovrano assoluto, anche sopra le leggi, la cui forma-

(1) Pericle, *Orazione funebre*, II, 37.
(2) Tucidide, *Storia*, VI, 37; Brougham, op. cit., vol. II, cap. XVI, XVII.
(3) Brunialti, *La democrazia*, Prefazione al vol. I, serie I, della " Bibl. di scienze politiche ", Torino 1882.

zione commettevasi ai *nomoteti*. Tutti i poteri erano dunque concentrati nell'Assemblea, ed esercitati direttamente od a mezzo di funzionarii eletti per breve periodo. Le deliberazioni venivano prese a maggioranza di voti; così si approvavano le imposte, così si pronunciavano le sentenze. Il Consiglio, posto da Solone al disopra dell'Assemblea, quasi sua guida, si trasformò a poco a poco in un compendio di essa, privo di vera autorità, tratto a sorte dal suo seno. Così la nomina degli Arconti, scelti dapprima tra i più ricchi, si affidò invece alla sorte e diventarono servitori impotenti ed irresponsabili. Più che tutto si corruppe la giustizia, amministrata dai numerosi tribunali popolari, e prevalse la folla, esercitando un dispotismo tanto più assoluto, che era rivestito di apparenze giuridiche [1].

A Roma le classi inferiori accrebbero coll'educazione, colle ricchezze, coll'estensione dello Stato il loro potere politico, ma le istituzioni democratiche non prevalsero mai in tal guisa da determinare la forma del Governo. Al potere del Senato, quando declinò, e durante le alterne vicende delle ultime lotte, si sostituì quello d'alcuni condottieri audaci o fortunati, che seppero servirsi del popolo per le loro ambizioni e lo prepararono all'impero. Pure dall'antica democrazia ateniese e dalle poche altre costituite a sua immagine, come dal carattere popolare della costituzione romana derivarono alla civiltà benefici più grandi di quelli ch'essa ritrasse da tutte le altre forme di governo dell'antichità. Il popolo vi raggiunse un alto grado di civiltà e di potenza, il suo benessere era diffuso e grande, e G. Stuart Mill può giustamente affermare, che " ad onta di tutti i suoi difetti, la natura umana raggiunse un fastigio che più non le venne dato toccare in alcun altro tempo o paese " [2].

2. *Nel medio evo*. — Durante il medio evo lo Stato andò spesso confuso colla città, specie in Italia. Anche quando la città aveva un territorio, questo le era unito con diritti disuguali o soggetto, sì che non era posto alcun ostacolo al Governo a democrazia diretta. Erskine May ha riassunto in poche righe il Governo di quei comuni, che si impose anche all'ammirazione di uomini poco o punto favorevoli alla democrazia.

---

(1) Aristotele, *La costituzione d'Atene*, tradotta da C. O. Zuretti, Torino 1891; Lerminier, *Législateurs de l'ancienne Grèce*, vol. I; Brougham, op. cit., parte II, cap. XVI a XVIII, parte III, cap. II; Erskine May, capi II, III.

(2) Supplemento all'" Enciclop. Britannica ", p. 494; Brougham, op. cit., parte II, capi X a XIII, parte III, capo II; Erskine May, capi IV, V.

" Tutti i cittadini capaci di portare le armi erano convocati sulla piazza pubblica al suono della campana; colà eleggevano annualmente i consoli incaricati di amministrare la giustizia e condurre le guerre. Questa Assemblea ebbe in origine il nome di *Parlamento.* I consoli erano assistiti da un consiglio segreto o *credenza*, che amministrava le finanze ed aveva la direzione dei lavori pubblici, e da un Gran Consiglio o Senato, composto di circa cento cittadini, che aveva per attribuzione di discutere gli affari più importanti e preparare le leggi destinate ad essere sottomesse alla ratifica del Parlamento; questi due corpi erano convocati e presieduti dai *consoli.* Per trecento anni parecchie città italiane si poterono considerare come repubbliche modello. I loro magistrati erano liberali, zelanti, valorosi; i cittadini erano animati dal più puro spirito patriottico, e sposavano le tradizioni della libertà romana ai principii umani e benefici del Cristianesimo. Questi uomini, le cui idee erano allargate dal commercio e dalle arti, il cui spirito era fortificato dalle imprese di guerra, che il tempo non aveva ancora corrotti, ci ricordano i più bei tipi dell'antichità... Conquistarono libertà e potere. All'interno favorivano il bene comune, al di fuori seppero resistere a lungo, con successo, ai monarchi e ai signori gelosi della loro fortuna. Le città si svilupparono rapidamente, tutelando la proprietà, facendo rispettare la legge;.... tutto quello che vi è di più bello e grande in Italia in fatto d'arte e d'intelligenza è associato alla storia della sua indipendenza municipale. La sua supremazia intellettuale in Europa fu una conseguenza delle vigorose libertà politiche e decadde con esse " [1].

Le repubbliche italiane, specie quelle che si diedero reggimento democratico, presentarono per tempo non breve un singolare contrasto con l'Europa feudale. I loro cittadini, colti, operosi, liberali, meritano, come ebbe a dire Sismondi, l'ammirazione dei posteri. Ma quando si considerano le condizioni loro, e quelle di tanti altri comuni che in Germania, in Francia, ed in Olanda sperimentarono del pari il Governo diretto a popolo, si comprende di leggieri come le condizioni della società italiana e quelle generali d'Europa si opponessero al successo durevole della democrazia diretta. I conflitti fra i cittadini, le gelosie e le ambizioni delle città vicine, erano

(1) *La democrazia in Europa*, loc. cit. cap. VII; Sismondi, *Storia della libertà in Italia;* Perrens, *Histoire de Florence;* Brunialti, *La democrazia* ecc.

causa di perpetue agitazioni. Mancava l'idea nazionale e non era possibile lo sviluppo dello Stato libero, secondo le idee moderne, senza il sistema rappresentativo. Così la massa del popolo, specie quello del territorio in vario modo soggetto, diventò indifferente alla servitù domestica ed alla straniera e perduto ogni vigore dei cittadini, nell'infierire delle civili discordie, nell'affievolirsi della stessa idea della patria, tutto decadde e sopravennero i secoli più tristi della storia italiana (1).

3. *La democrazia diretta nella Svizzera.* — La democrazia diretta, come fra altre genti, ha potuto affermarsi nel medio evo tra le elvetiche, e solo tra esse ebbe durata e tuttodì si conserva. La troviamo sotto forma molto temperata in alcuni minori cantoni della Svizzera, Uri, Glarona, Appenzell Rodi interni, Appenzell Rodi esterni, Alto e Basso Unterwald, avendola il cantone di Svitto da tempo abbandonata. Lo studio delle istituzioni di queste semplici democrazie ha una grande importanza per la loro origine che si perde nella notte feudale, per la loro storia di cinque secoli, piena di forti esempii, per la semplicità dei costumi e sopratutto per la originalità loro. Nondimeno tendono ad assumere forma rappresentativa o mista, come ne diedero esempii, oltre a Svitto, il Vallese, i Grigioni ed altri cantoni.

Nelle democrazie dirette della Svizzera il supremo potere appartiene all'Assemblea del popolo (*Landsgemeinde*), che si tiene generalmente in primavera, con severe discipline secondo forme antiche e solenni, sul prato consacrato dalla tradizione o sulla piazza pubblica. In questa Assemblea si presentano i conti, si nominano i funzionarii, si approvano le leggi, si trattano i generali interessi del paese. Un Consiglio piccolo (*Landrath*) formato per delegazione dalle diverse unità territoriali del Cantone prepara le leggi, dà le norme per l'ordinaria amministrazione, ed ha talora una azione nell'amministrazione della giustizia. Il Presidente (*Landmann*) e gli altri funzionarii preposti all'amministrazione (*Vorgesetzen*) esercitano le varie funzioni di governo, con poteri assai limitati, e con retribuzioni modeste.

---

(1) Per la Francia vedi specialmente l'opera del Perrens, *La démocratie en France au moyen age*, 2 vol., Paris 1875; Guizot, *De la démocratie en France;* Taine, *Les origines*, ecc.; Reeve, *Royal and republicane France*, ecc. Per l'Olanda: Juste, *Histoire de Belgique;* Motley, *Rise of the Dutch Republic; United Netherlands*, ecc.

L'esperienza della Svizzera ci dimostra appunto gli irrimediabili inconvenienti di queste forme di Governo, se anche la nostra ammirazione per gli esempi più gloriosi non fosse già attenuata dal pensiero che Atene, secondo le moderne idee, era piuttosto una aristocrazia di cittadini, e le repubbliche del medio evo non ebbero coscienza di nazione e dove più a lungo prevalsero, impedirono la formazione dello Stato nazionale e contribuirono a preparare una servitù di secoli allo straniero. Il maggiore dei cantoni Svizzeri retti a democrazia diretta, quello d' Appenzell Rodi esterni, ha 54.000 abitanti, i quali dànno un'Assemblea giammai superiore ad otto o diecimila persone, che è già ritenuta tal cifra da non consentire alcuna seria deliberazione, nonchè una discussione qualsiasi. Sono paesi assai piccoli, dove regna un grande accordo fra gli abitanti, e pure due Cantoni retti a questa maniera, per via di secessione si divisero in quattro. La ricchezza è distribuita con una certa eguaglianza, e non vi sono nè grandi idee, nè grandi fortune, nè grandi bisogni. E pure, anche in questi Cantoni, sono stati avvertiti difetti, per uno Stato moderno, assai gravi: l'intolleranza religiosa, la severità delle pene, l'influenza delle grandi famiglie, un minore sviluppo di civiltà, mentre il popolo esercita effettivamente uno scarso potere, riunendosi molto di rado e per brevi ore, non potendo dedicare alla vita pubblica gli ozii che ai cittadini d'Atene procuravano gli schiavi (1).

L'esame imparziale della storia della democrazia e delle istituzioni alle quali ha dato origine ci dimostra, che nella società moderna la forma di Governo a popolo è applicata malamente in pochi Stati piccoli, di semplici costumi, di scarsa civiltà, privi di vera sovranità, sotto la tutela del vincolo federale. Troppo sovente il numero, che è forza, si reputa l'espressione unica del diritto; se talvolta prevalgono uomini che possono illustrare la Repubblica, vi hanno seguito più sovente i demagoghi, che la perdono o la disonorano. Questa forma suppone un profondo sentimento religioso, un grande rispetto delle leggi, una assai sviluppata educazione civile. L'uguaglianza vi è segno ad un vero feticismo, tutta l'amministrazione è instabile, difettosa, e l'ostracismo, anche dove non si scrive nelle

---

(1) Blumer, *Staats und Rechtsgeschichte der schweiz. Demokratien*, 2 vol., St-Gallen 1850; Rambert, *Les Landsgemeindes de la Suisse*, Genève 1875; Erskine May, *La democrazia in Europa*, cap. VIII e IX.

leggi diventa un costume e persino una istituzione. Si comprende perciò come, anche tra i più sinceri ed intelligenti partigiani di democrazia, pochi siano i fautori di questa forma di Governo a popolo, e tutti ne comprendano l'impossibilità pratica, adoperando a variamente temperarla con istituzioni rappresentative, per guisa da rispondere alle molteplici necessità dello Stato moderno.

§ 2. — B. *La democrazia mista.*

Tre sono le vie aperte all'invocata conciliazione tra la democrazia e le esigenze dello Stato moderno: il mandato imperativo, la federazione comunale e il diretto intervento del popolo nella legislazione e nel Governo.

1. *Il mandato imperativo,* — nel concetto di G. G. Rousseau e degli altri, che vorrebbero con esso mantenere nelle mani del popolo quella partecipazione al potere legislativo e al controllo del Governo che esso esercitava ad Atene e nei liberi Comuni, è vietato da tutte le costituzioni moderne. Noi vedremo a suo luogo l'essenziale differenza tra il mandato di diritto civile e il mandato politico, e l'impossibilità di ammettere nel diritto pubblico moderno il mandato civile o quello dei delegati agli Stati nelle monarchie consultive. Il mandato imperativo distrugge la libertà della rappresentanza nazionale, riduce il Governo all'ufficio di " commesso della nazione ", che poteva piacere a Robespierre, ma è incompatibile col concetto dello Stato moderno. Esso mette la deliberazione avanti la discussione, dà potere assoluto di decisione a coloro che non possono esaminare nè conoscere le ragioni su cui si fonda, fa prevalere gli interessi particolari sui generali, annienta la responsabilità delle Assemblee, e dà alla sovranità nazionale una forma inorganica punto conciliante col concetto giuridico dello Stato e colla sua azione cosciente ed operosa (2).

---

(1) Statuto it., art. 41 " I deputati rappresentano la nazione... Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori ". Cfr. Cost. Franc. 1848, art. 35; Cost. federale svizzera del 1874, art. 91 ecc.

(2) Non mancarono tentativi per costringere almeno il deputato ad attenersi rigidamente al suo programma sotto pena di revoca. Il 20 luglio 1893 l'on. Ernesto Roche presentò alla Camera francese un disegno di legge, che neppur fu preso in considerazione, " per assicurare al popolo l'esercizio della sua sovranità e rendere ad ogni istante della sua vita politica il mandatario responsabile dei suoi atti davanti al suffragio universale ".

2. *La federazione comunale* — è un disegno accarezzato da alcuni scrittori democratici e sviluppato specialmente da P. G. Proudhon, C. Frantz e Pi y Margall [1]. C. Di Montesquieu considerava già la federazione come un mezzo per evitare gli inconvenienti delle piccole e delle grandi nazioni, di conciliare i vantaggi della repubblica colla grandezza della monarchia, e d'essere a un tempo garanzia dell'ordine e protezione della libertà [2]. Piergiuseppe Proudhon fu il primo ad indicare come unica via per riuscire a conciliare i principii democratici colle esigenze dello Stato moderno l'adozione del principio federale. Pubblicò perciò un appello ai rivoluzionarii, eccitandoli ad unirsi in cotesta idea. Il principio federale sarebbe un fatto positivo, una forma che può essere modificata a volontà delle parti contraenti. La sovranità spetterebbe ai Comuni, dove i cittadini possono esercitarla direttamente, con una competenza illimitata per tutto quanto riguarda la propria esistenza; per gli interessi generali si concluderebbero federazioni subcentriche, secondo le necessità loro impongono. È una idea che seduce naturalmente S. Engländer, E. Castelar, F. S. Merlino, e quanti altri sperano di riuscire per questa via all'abolizione dello Stato, e venne temperatatamente accarezzata anche da uno storico come G. G. Gervinus, il quale pensa, che il federalismo soltanto possa assicurare la libertà e la pace d'Europa [3].

Costantino Frantz reputa che a questa maniera lo Stato federale potrebbe risolvere non solo la questione politica, ma la questione sociale. In Germania prima e poi dovunque, egli vede elementi favorevoli alla costruzione dello Stato federale e trova, che non solo gli Stati nel loro interno, ma anche tra loro, per quanto di razza, di lingua, di idee, di tradizioni diversi, possono ordinarsi a questa guisa. Il federalismo, a suo avviso, è la conciliazione suprema di tutte le difficoltà sociali, il principio direttivo della società moderna. Pi y Margall pensa, che tutti gli Stati potrebbero darsi forma federale e troverebbero in essa la soluzione d'ogni difficoltà loro così di ordine interno, che d'ordine costituzionale. Il presente ordinamento è irrazionale, pieno di pericoli, contrario a libertà. Come siamo riusciti ad emancipare e distin-

(1) Py y Margal, *Las nacionalitades*, Madrid 1877; *La Federacion*, Madrid 1880; Proudhon, *Du principe fédératif*, Paris 1863; Frantz, *Der Föderalismus*, Mainz 1879.
(2) *Esprit des lois*, lib. IX, cap. II.
(3) *Introd. alla storia del secolo XIX*, sez. V, § ultimo.

guere la nostra personalità da quella dello Stato, dobbiamo distinguere ed emancipare quella della città, che fu il primo e più naturale gruppo politico, quella delle provincie che furono già Stati. L'unità nella varietà può solo dare uno stabile ordinamento alla società moderna. Malgrado le invasioni, la mescolanza delle razze, gli sforzi secolari per cancellare tante differenze, vi sono in ogni nazione comuni e provincie dotati di una speciale fisionomia, ed anche dove è unità di leggi, manca quella delle idee, dei costumi, degli interessi. Nessuno potrà confondere tra loro un Siciliano e un Piemontese, un Castigliano e un Basco, un Inglese ed un Irlandese, un Irlandese e un Cosacco. Nelle impossibilità di riunire gli animi in un dogma o in una dottrina, si proclamò o riconobbe dovunque l'autonomia individuale e se ne fece la pietra fondamentale dello Stato moderno: per assicurarla e conseguire una piena e pacifica unità nella varietà è necessaria la federazione comunale.

Ma anche senza ricordare le esagerazioni unitarie di Giuseppe Mazzini, che reputa il federalismo un triste avanzo del passato condannato a sparire, noi non dobbiamo dimenticare, che la federazione è la più difficile forma di Stato composto. È necessario avere elementi nazionali atti a fondersi liberamente, un territorio che imponga una certa comunanza di interessi e dia l'agevolezza di soddisfarli, uomini disposti a cedere i poteri più gelosi ed importanti della sovranità ad un potere centrale, sacrificio tanto maggiore quanto meno siano omogenee le parti ed abbiano interessi diversi ed opposti, quanto più quel potere si voglia forte e diffuso (1). Le difficoltà, che ciascuno può vedere quanto grandi nella storia della Svizzera od in quella degli Stati Uniti d'America, diventerebbero così giganti da costringerci a considerare anche questo disegno di conciliazione tra la democrazia e lo Stato moderno come una generosa utopia.

3. *La democrazia rappresentativa popolare.* — Di fronte all'assurdità del mandato imperativo, all'utopia della federazione comunale-mondiale, rimaneva una terza soluzione, quella di attribuire al popolo l'esercizio di una parte della sovranità, dandogli l'iniziativa delle leggi ed il diritto di ricusarle o sancirle col proprio voto. L'esperimento venne tentato specialmente

(1) Mazzini, Opere, vol. XVII, p. 80; Palma, *Diritto costituzionale*, vol. I, p. 217; Stuart Mill, *Governo rappresentativo*, cap. XVII.

nella Svizzera, temperando la democrazia rappresentativa coi "diritti del popolo". Secondo le costituzioni di alcuni Cantoni, quando un certo numero di elettori domanda al Consiglio di Stato, che la Camera sia sciolta, la questione deve essere posta ai Comizii. Altrove, a Zurigo, per esempio, ogni cittadino ha diritto di proporre una legge e se un terzo del Gran Consiglio la approva, deve esser soggetta al voto del popolo; così se fosse appoggiata da cinquemila elettori. Il *referendum* è l'atto per cui le leggi ed i decreti di generale importanza devono essere approvati dal popolo, ed è assoluto se la misura riguarda tutte le leggi ed i decreti, condizionale se è necessario che la domanda dell'approvazione popolare sia fatta da un certo numero di cittadini. Nel cantone dei Grigioni, esiste da tempo immemorabile il *referendum* assoluto; nel 1830 fu accolto sotto forma di *veto* a San Gallo ed a Lucerna: nel 1863 a Basilea Campagna, e dopo questi esperimenti quasi tutti gli altri cantoni lo inscrissero nelle loro costituzioni.

Secondo l'art. 87 della costituzione svizzera del 19 aprile 1874 " le leggi federali sono sottoposte all'approvazione od al rigetto del popolo, quando ne sia fatta domanda da 30.000 cittadini elettori o da otto cantoni. La stessa disposizione si applica ai decreti federali d'interesse generale o che hanno carattere d'urgenza [1]. La legge del 17 giugno 1874 determina in qual modo il popolo partecipa alla legislazione, e non è necessario avvertire come sia limitato questo intervento, nè ricordare come raramente si eserciti. E pure non mancarono severi giudizî, e lo stesso Hilty, uno dei più temperati, crede l'esperienza di questi pochi anni non sia davvero incoraggiante. A. E. Cherbuliez, Chénévière, G. Dubs, Erskine May, Galileo Crivellari, giudicano il *referendum* come un errore o un'illusione, che snatura le istituzioni rappresentative, senza avere alcuno dei vantaggi della democrazia diretta. E. Sumner Maine, pur riconoscendo che queste istituzioni hanno un promettente avvenire, soggiunge, che il popolo è il più reazionario dei legislatori, e qualora tutte le leggi dovessero sottoporsi al suo voto, l'opera della riforma, già tanto difficile col sistema parlamentare, sarebbe poco meno che impossibile [1]. Tutti gli argomenti addotti da Gengel, Planta, Jacoby, non valgono spe-

(1) Per maggiori notizie si veda: Brunialti, *La legge nello Stato moderno*, cap. VIII.

(2) Fu chi lo chiamò "filossera legislativa", "*ferblanterie démocratique*" "dinamite legislativa" "caricatura del suffragio universale" ecc., V. Hilty, op. cit., p. 389.

cialmente contro l'esperienza, la quale, come aveva preveduto G. Padelletti [1], dimostra il popolo disadatto a tale ufficio, mentre cotesta sua partecipazione alla legislazione divide pericolosamente gli animi, solleva i più meschini interessi di campanile, scema o toglie ogni vera ed efficace responsabilità alle Assemblee rappresentative, in fine, si presta molto più a crescere l'influenza di alcuni capi che l'educazione del popolo. Nondimeno vuol essere considerato come l'unico mezzo che possa conciliare la democrazia col moderno Stato rappresentativo, la sola forma intermedia, tra il diretto Governo a popolo delle genti antiche e medioevali, ed il sistema rappresentativo che si impone agli Stati moderni [2].

---

(1) Oltre alle opere generali di Bluntschli, Meyer, Rüttimann, Cherbuliez, Blumer, Baumgartner, Dubs, Feddersen, Hilty, ecc., sulle istituzioni politiche della Svizzera ed ai documenti storici dei singoli cantoni, vedi: Considérant, *La solution ou le gouvernement direct du peuple;* Rittinghausen, *La législation, par le peuple et ses adversaires*, 1852; Vogt, *Referendum, veto und initiative*, " Zeitschrift für die g. Staatswissenschaft ", Tübingen 1873; Crivellari, *Il referendum nella Svizzera*, " Archivio Giuridico ", vol. XXXIV; Padelletti, *La nuova fase della democrazia nella Svizzera;* Herzog, *Das referendum in der Schweiz*, " Deutsche Zeit-und Streitfragen " fasc. 217; Dubs, *La démocr. suisse et son développement*, Genève 1868; *La révision fédérale*, Bern 1871; Curti, *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*, Bern 1882; Chatelanat, *Die schweizerische Democratie in ihrer Fortentwickelung*, 1879, e specialmente Hilty, *Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht*, nello " Archiv für offentliches Recht ", vol. II, p. 167-229, 367-440, 1887; Oberholtzer, *Referendum in America*, a discussion of law-making by popular vote, Philadelphia 1893; Deploige, *Le référendum en Suisse*, Bruxelles 1892; Coppi, *La nozione scientifica del referendum amministrativo*, nella " Rassegna di scienze soc. e pol. ", 1 sett. e 15 nov. 1891; 15 genn. e 1 febb. 1892; De Laveleye, *Le referendum*, Paris 1892, e *La dém. et le gouv. parl.*, vol. II, lib. X, ch. IV-V; Racioppi, *Nuovi limiti e freni delle istituzioni politiche americane*, Milano 1894, cap. VI.

(2) Cherbuliez A. C., *La democrazia nella Svizzera*, nella " Bibl. di scienze pol. " vol. VI, parte I; Chénévière, " Journal de Genève ", 21 giugno 1884; Dubs, *La démocratie suisse dans son développement*, Genève 1868; Crivellari, op. cit., p. 394; E. May, *La démocratie en Europe*, nella " Bibl. di scienze pol. ", vol. I, parte II, p. 305, 310, e confronta per tutto questo Brunialti, *La legge nello Stato moderno*, tutto il cap. VIII.

LIBRO III.

Il Governo rappresentativo.

CAPO I.

La monarchia parlamentare.

Il Governo rappresentativo si distingue nelle due forme principali di monarchia e di repubblica, e sono ambedue opera del genio anglo-sassone. La monarchia costituzionale si è sviluppata in Inghilterra e gli altri Stati, nei quali non aveva potuto svolgersi per la mancanza di alcune condizioni essenziali, ne tolsero di là i principali istituti, che cercarono di adattare al proprio carattere, alle tradizioni nazionali ed alle istituzioni esistenti. Quindi, accanto al modello inglese, abbiamo le imitazioni, tendenti più o meno ad una originalità secondaria, tra le quali la belga e l'italiana si possono dire le meglio riuscite. D'altra parte alcuni Stati, pur accogliendo le istituzioni parlamentari, non consentirono loro siffatta prevalenza, mantenendo il potere regio ad un livello più conforme alle loro tradizioni e dando origine ad un tipo distinto, come il prussiano.

La repubblica rappresentativa si è sviluppata nelle colonie americane, e fu sancita nelle loro costituzioni e poscia in quella della Confederazione. Anche questa forma servì di modello ad altri Stati, nei quali, per ragioni storiche od organiche, non si potè stabilire la monarchia costituzionale, ovvero era già fondata la repubblica; così si ebbero le due principali imitazioni, la svizzera e la francese, e quelle numerose dell'America. Il Governo rappresentativo vuol essere studiato in questi tipi principali, tenendo conto delle loro più notevoli modificazioni. Potremo poi determinare le condizioni essenziali a ciascuna forma di governo, e conoscere i vantaggi del sistema rappresentativo in generale e della monarchia costituzionale e parlamentare in Italia.

§ 1. — *La costituzione inglese.*

Il principato e la libertà hanno potuto durevolmente conciliarsi nello Stato nazionale grazie alla rappresentanza. " Il principio fondamentale della nostra costituzione, scriveva Lord Brougham, la grande scoperta politica dei tempi moderni, che consente ad uno Stato di grandeggiare senza distruggere la libertà, è il sistema della rappresentanza, per cui il popolo delega i suoi diritti e la cura dei suoi interessi a coloro che deliberano ed agiscono per lui „ (1). Le primitive istituzioni inglesi sono le stesse della Germania, ed il potere politico si esercitava direttamente dal popolo (2). Coll'aumento del ter-

---

(1) *The lord Chancellor's Speech on Parl. Reform.*, 7 ottobre 1871; Hume, *Works*, vol. III, p. 36; Cornewall Lewis, *Political Terms*, XII.

(2) Il diritto pubblico inglese si è sviluppato come il diritto privato di Roma. La costituzione inglese non è scritta, nè raccolta tutta negli Statuti; è il risultato di una elaborazione di più secoli, e vi concorsero tre forze, le quali esercitarono la loro azione costante e reciproca: il carattere nazionale, la storia esterna e le istituzioni del popolo. Manca di uniformità, di precisione, di dichiarazioni astratte di diritti; fu rassomigliata al vecchio castello feudale ridotto a poco a poco a comoda dimora moderna, conservando la solidità e l'imponenza delle antiche forme. In questo senso Macaulay ha potuto dire, che le libertà inglesi sono antiche come la storia, e la costituzione associa la rivoluzione e la tradizione, la stabilità e il progresso. Presenta aspetti diversi, e troppi scrittori vi cercarono una riprova delle loro idee, invece di studiarla nel suo svolgimento storico, che è l'unico modo per averne una idea esatta, e conoscerne le presenti istituzioni e l'azione.

Oltre alle opere citate a pag. 202, si vedano le seguenti: De Lolme G., *La costituzione dell'Inghilterra o stato del Governo inglese*, Napoli 1864; De Loisne Ch. Menche, *Le gouvernement et la constitution britannique au XVIII siècle*, Paris 1868; Homersham Cox, *The institutions of the english Government*, London 1863; Hearn William Edward, *The Government of England, its structure and its development*, London 1867; Anson William R., *The law and custom of the constitution*, 2 vol., Oxford 1886; Taylor Hannis, *The origin and growth of the English Constitution an historical treetise*, London 1889, 2 vol.; Creasy Edward, *The rise and progress of the English Constitution*, London 1862; *The imperial and colonial constitutions of the britannic empire, including indian institutions*, London 1872; Bisset Andrew, *The history of the struggle for parliamentary Government in England*, 2 vol., London 1877; Barnett Smith Q., *History of the English Parliament togheter with an account of the Parliam. of Scotland and Ireland*, 2 vol., London 1892; Macpherson W. Charters, *The baronage and the Senate, or the house of lords in the past, the present and the future*, London 1893; Syme David, *Representative government in England, its faults and failures*, London 1881; Walpole Spencer, *The electorate*

ritorio si accrebbe l'autorità del Re e per necessità dello sviluppo politico, a maggior guarentigia di indipendenza, si vennero determinando le istituzioni locali. Durante la sua formazione, la nazione esercitava la propria sovranità, deponeva talvolta il Re, concorreva spesso alla sua elezione, esercitava con esso il potere legislativo nel luogo dove si teneva il parlamento. Guglielmo il conquistatore si fece riconoscere Re dall'Assemblea e giurò le leggi e le consuetudini costituzionali.

In questo primo periodo della storia costituzionale dell'Inghilterra si ha una monarchia limitata, nella quale tutti gli uomini liberi partecipano giuridicamente col Re all'esercizio del potere legislativo. Frattanto si forma e si consolida l'amministrazione dello Stato, si sviluppano le istituzioni locali, la polizia, l'amministrazione della giustizia, la Chiesa concorre a determinare l'unità ed a rafforzarla. Questi principii si vengono via via affermando nella *Charter of liberties* di Enrico I (1), nelle provvisioni d'Oxford relative alla libertà della Chiesa (2), nelle costituzioni di Clarendon (3), ed in molti altri documenti (4), che sono tutti superati ed acquistano un alto valore giuridico-politico colla *Magna Charta libertatum*, imposta dai Baroni al Re Giovanni I vinto a Runnymede, il 15 giugno 1215 (5).

In principio del XII secolo l'Inghilterra aveva già il diritto di concorrere al Governo e di non essere tassata senza il proprio consenso; aveva leggi che limitavano gli arbitrii della Corona, sancivano la libertà dei cittadini, dei commerci, della Chiesa, guarentivano il giudizio per giurì secondo le norme del diritto comune. Ma dall'antico governo dei liberi si era di necessità venuti, quanto alla forma, alla monarchia consultiva. Il Re chiamava a consiglio specialmente i suoi *compagni*, baroni,

---

and the legislature, London 1892; GREGO JOSEPH, *A history of Parliamentary elections and electioneering*, London 1892; TOWNSEND W. CHARLES, *History of the house of Commons from 1688 to 1832*, 2 vol., London 1843; DICEY VENN ALBERT, *The privy Council*, London 1887; CRUMP ARTURO, *A short enquiry into the formation of political opinion from the reign of the Great families to the advent of democracy*, London 1885.

(1) 1100, STUBBS, *Select Charters*, p. 86-98.

(2) 1136, ivi, p. 114, 115.

(3) 1214, ivi, p. 129-134.

(4) Si veda specialmente il *dialogus de Scaccario*, di RICCARDO, vescovo di Londra, ivi, p. 160-240.

(5) STUBBS, op. cit., p. 288-296, e per la versione italiana " Bibl. di scienze politiche ", serie II, vol. II.

cavalieri, vescovi, abati, i quali sedevano in Parlamento a titolo di feudo, di funzione o per ambedue insieme. Costoro non potevano però assentire le imposte per il popolo minuto, specie delle campagne, ed anche colle città era giocoforza trattare e venire a patti. Allora sorride l'idea, forse sperimentata nelle assemblee ecclesiastiche, di invitare gli abitanti di ciascuna contea, " a nominare due leali e discreti cavalieri, i quali convengano a Westminster, in luogo di tutti e di ciascuno di essi, per determinare il sussidio che s'abbia a consentire al Re „ (1). Pochi anni dopo Simone di Montfort chiama a sedere nel Parlamento i rappresentanti delle città e dei borghi, centri cresciuti di importanza, e coi quali era più difficile convenire intorno all'imposta.

Ben può dirsi che il diritto di rappresentanza, come tutte le altre istituzioni, siasi sviluppato a grado a grado in Inghilterra, se sin dal principio del regno di Enrico III, ne troviamo le prime traccie, che Hallam ha raccolte con somma cura, mentre G. Stubbs esamina tutti i fatti relativi all'origine della rappresentanza. Coloro che convocarono pei primi quei Parlamenti, e chiamarono a sedervi veri rappresentanti, non avevano coscienza della rappresentanza popolare. Il loro intento era fiscale, un mezzo comodo e sicuro di batter moneta. L'idea di convocare un piccolo numero di uomini, per agire in luogo ed a nome di tutti, fu tolta probabilmente alla pratica giudiziaria, dove si usava da molto tempo nei processi, nelle indagini e nelle cause d'ogni specie, che un certo numero di uomini giurasse per la contea o per la centuria (2). Già in una assemblea del 1273 convengono " arcivescovi e vescovi, conti e baroni, e quattro cavalieri per ciascuna contea e quattro per ciascuna città „ (3). Ma per qualche tempo ancora vi è una grande incertezza e pare che il sistema non debba attecchire, perchè tra i cinque elementi che compongono il Parlamento, i lordi spirituali, i temporali, i rappresentanti del clero, i cavalieri delle contee, i rappresentanti delle città e

---

(1) Anche in un *writ* emanato verso il 1230 sono invitati i luogotenenti delle contee a far eleggere deputati *(quatuor de legalioribus et discretioribus militibus ex se ipsis eligant)* per risolvere alcune controversie insorte intorno all'interpretazione di certi articoli della *Magna Charta (ad ostendendum quaerelam quam habent versus se super articulis praedictis)*; Stubbs, *Select Charters*, p. 357, 376; *Constitutional History*, vol. II.

(2) Freemann, *Growth of the engl. const.*, cap. II.

(3) Stubbs, *Select Ch.*, p. 449.

dei borghi, non v'è durevole accordo, nè hanno alcuna precisa norma d'azione.

A poco a poco i rappresentanti del clero, scelti nelle convocazioni e privi di vera autorità di fronte ai loro superiori ecclesiastici, cessano di intervenire. I Lordi temporali, che tengono il potere per eredità del feudo, si riuniscono agli spirituali, che lo ripetono dall'ufficio ecclesiastico, in una Camera, mentre i rappresentanti delle contee si raccolgono con quelli delle città e dei borghi, associati dalla comunanza delle origini, in un'altra. Le due Camere del Parlamento, procedendo quasi sempre concordi, affermano l'autorità loro, ed acquistano il potere di fare le leggi, approvare le imposte, esercitare una indiretta azione sul Governo, colla guarentigia dell'annua convocazione, della libertà di parola e dell'immunità personale. Si ammette a poco a poco, che nessun sussidio possa esser concesso alla Corona se non per consenso del Parlamento, e illegali si debbano ritenere le tasse percepite senza di questo; che il Parlamento sia convocato tutti gli anni; che esso abbia facoltà di investigare tutti gli abusi della pubblica amministrazione e chiedere che siano rimossi od allontanati i loro autori, e verso il 1378 la Camera dei Comuni, prima di concedere i sussidii, comincia a chiedere i conti dell'entrata e della spesa.

Nel secolo XV l'amministrazione dello Stato si consolida, e con essa aumentano l'attività e l'indipendenza delle amministrazioni locali; si sostituisce al sistema delle petizioni e delle rimostranze quello delle effettive proposte di legge, con sanzione di nullità per le leggi non approvate dal Parlamento; il Re non si mescola più di persona alle discussioni di questo, e coll'atto di Edoardo VI del 1420 si danno le prime norme per le elezioni; la Camera dei Lordi provvede alla reggenza dello Stato, mentre quella dei Comuni afferma la priorità sua in materia di finanza. La libertà è ancora imperfetta, la rappresentanza è incerta, varia, oscura, un bizzarro mosaico di collegi disuguali, di diritti i più diversi, i quali hanno tutti una ragione storica, un fondamento giuridico, che permettono loro di durare persino quando ne vien meno l'oggetto. Ma frattanto, come scrive Fortescue, " il Re è soggetto alle leggi, la nazione si tassa da sè medesima, e da sè amministra la giustizia per mezzo del giurì; tutti sono eguali innanzi alla legge, e sono numerosi i piccoli proprietari. Il Re non può mutare le leggi del paese a suo capriccio, nè modificarle senza

l'assenso dei sudditi, od imporre loro contribuzioni che non abbiano assentito „ (1).

L'ordinamento della monarchia rappresentativa in Inghilterra riesce ad acquistare tanta forza, che non prevalgono contro di essa nè le violente usurpazioni dei Tudor, nè gli attentati degli Stuardi. I Tudor, profittando dell'accasciamento dello spirito pubblico, e della rovina di tante famiglie, corruppero elettori e deputati, mutarono l'ordine della successione, moltiplicarono i delitti d'alto tradimento, si arrogarono una parte del potere legislativo col pretesto della loro supremazia religiosa, istituirono tribunali speciali, infine, si procurarono con tutte sorta di mezzi il denaro, che pur era loro talvolta ricusato anche dai più compiacenti Parlamenti.

Gli Stuardi tentarono di dare alle usurpazioni monarchiche un fondamento giuridico che il paese non poteva tollerare. Cercarono di ridurre all'obbedienza il Parlamento con tutte sorta di corruzioni e di far prevalere la dottrina ch'esso tiene i suoi poteri dalla Corona. Ma il sistema rappresentativo non perisce, perchè il feudalismo, lungi dal distruggere le istituzioni locali, si sovrappone ad esse e le rafforza; perchè lo spirito di legalità e l'attività politica dei cittadini non vengono mai meno un istante, mentre ai sovrani manca qualsiasi mezzo per avere una finanza indipendente dal voto del Parlamento ed un esercito permanente; perchè l'Inghilterra non si trova necessariamente mescolata alle lotte del continente e le sue istituzioni possono svilupparsi in tutta la loro originalità, fuor dell'idea imperiale romana che non vi penetra mai, indipendentemente dalla chiesa cattolica, la cui azione vien meno appunto allora che i pericoli per la costituzione parevano più gravi. Che anzi si consacrano nella *Petizione dei diritti* nuove guarentigie, per cui la Corona non può imporre tasse, doni. prestiti, benevolenze, senza l'assenso del Parlamento, nessuno può essere arrestato, processato, molestato pel rifiuto di pagare una contribuzione illegale; nessuno è obbligato a ricevere in alloggio soldati di terra o di mare.

Ma tutto questo non bastò a preservare la libertà di fronte alla crescente audacia degli attentati reali, quando alla legge fu sostituito l'arbitrio, al diritto la forza. Il Re tentò di costituire un consiglio legislativo con una parte della Camera dei Lordi, e la nazione fu trascinata all'anarchia militare e repub-

(1) *De laudibus legum Angliae*, Cambridge 1825.

blicana di Cromwell. Ne fu così presto disgustata, che una nuova reazione ricondusse gli Stuardi, più che mai decisi a stabilire il loro potere assoluto, in una nazione cui avevano invece giovato del pari le violenze reali e l'anarchia repubblicana. Gli Stuardi furono infatti costretti a sancire nel 1679 l'*habeas corpus act*, il quale confermò e precisò la guarentigia della libertà individuale, determinando, che nessuno possa essere imprigionato o detenuto indebitamente, e chi lo è nelle forme legali ha diritto di ottenere la libertà sotto cauzione e di venire giudicato nelle prossime assise. In pari tempo si affermò la supremazia del Parlamento, che dichiarò decaduti gli Stuardi e fondando una nuova dinastia " per volontà della nazione ", trasformò la monarchia costituzionale, che tentava di farsi assoluta, in monarchia parlamentare. La Camera assicurò la piena immunità dei suoi membri, accusò non solo i ministri, ma i funzionari dell'amministrazione, ed incominciò ad esercitare una influenza determinante in tutta la costituzione.

Il *bill dei diritti*, l'*atto del settlement* e gli altri documenti costituzionali dell'epoca, mentre " assicurarono i diritti e le libertà dei sudditi e limitarono i poteri della Corona " [1], aumentarono il potere dell'aristocrazia, che riusciva a dominare il popolo, colle molteplici influenze sociali, col suffragio ristretto, colla vasta corruzione elettorale. Il Re governa col mezzo di un gabinetto responsabile, la Camera dei Comuni è di fatto eletta in gran parte da quella dei Lordi, che esercita l'influenza del Senato romano e della Signoria veneta, e riesce per due secoli la forza dominante della costituzione inglese. Ma difendendo i propri interessi, l'aristocrazia inglese difende quelli della nazione, e con una sana e forte educazione si rende degna del potere pubblico, che esercita con moderazione e saggezza.

Il potere regio era alfine limitato per legge, e più ancora si limitò nella consuetudine. La necessità di votare i bilanci e la legge sulle milizie avevano reso necessaria l'annuale convocazione del Parlamento, sviluppando i suoi poteri di legislazione, d'interpellanza e d'inchiesta. I partiti si affermarono sopra un comune fondamento, ma con distinto programma, determinando l'indirizzo del Governo, mentre l'amministrazione, la giustizia e le istituzioni locali avevano così vigoroso ordinamento, che nulla soffrirono nello sviluppo del governo di Gabinetto, e come avevano contribuito a salvare la costituzione,

(1) Stubbs, *Select Charters*, p. 528.

furono elementi preziosi di un corretto sviluppo del sistema parlamentare. L'unione della Scozia nel 1707 e quella dell'Irlanda nel 1801 estesero l'azione della costituzione, sebbene il secondo si subisse con tanta ripugnanza da costringere i partiti ad una assidua vigilanza e ad una lotta permanente.

La monarchia consultiva del medio evo aveva uffici ministeriali, monopolio di vassalli, ereditari o conferiti dal reale beneplacito. Guglielmo III chiamò a sedere nel consiglio dei suoi ministri gli uomini più autorevoli della maggioranza parlamentare, con libera scelta dapprima, poi a condizione che essi godessero il favore di questa maggioranza. Così il Gabinetto si costituì nella sua triplice qualità di attiva espressione politica della volontà nazionale, capo dell'amministrazione, rappresentante ed esecutore responsabile della Corona. I partiti politici diventarono coerenti, compatti, ugualmente rispettosi della costituzione, e si alternarono al potere con tanto più rapida vicenda, quanto più scemò l'influenza della Corona ed aumentò quella della pubblica opinione. Questo alternarsi dei partiti giovò a sviluppare le relazioni tra il Parlamento ed il paese. Le elezioni, sebbene continuasse a lungo la corruzione, acquistarono libertà ed importanza maggiori; si tollerarono dapprima, poi regolarmente si pubblicarono i risultati delle discussioni parlamentari, e la pubblica opinione esercitò una influenza sempre maggiore sul Parlamento, specialmente collo sviluppo del diritto di petizione, e colle nuove ed efficaci sanzioni, per cui tra lotte lunghe, accanite, gloriose, come già la libertà individuale, e il domicilio, vennero guarentite le libertà di riunione e d'associazione, della coscienza e del culto, e della stampa.

La costituzione inglese, che era una monarchia parlamentare aristocratica, colle riforme elettorali del 1832, del 1867 e del 1884, e colle modificazioni legislative, politiche e sociali che esse resero possibili, subì una completa trasformazione. Le classi superiori divisero il potere, dapprima colla borghesia, poi colla democrazia urbana, da ultimo anche colla rurale. Gli elettori, che erano pochi più di 400.000, raddoppiarono con la riforma del 1832, furono accresciuti a 2.448.000 con quella del 1867, a poco meno di 5 milioni con quella del 1884, quasi l'universalità del suffragio. E l'espressione del voto della maggioranza non trova più ostacolo di collegi doppi o ristretti, e di borghi privilegiati; i collegi storici sono scomparsi, come era stata abolita la pubblicità del voto. La Camera dei Comuni ha acquistato autorità maggiore; la Camera dei Lordi

è diventata quasi una " Assemblea di revisione con autorità sospensiva „ (1).

Lo sviluppo delle pubbliche libertà recò alla costituzione un prezioso contributo. La stampa, vero potere pubblico, fattasi in tutto degna di esercitarlo, alimenta perennemente la vita pubblica; le libertà locali ne sono scuola e fucina; il progresso dell'educazione nazionale aggiunge il vigoroso concorso di elementi morali la cui deficenza sarebbe tornata fatale. Così la nazione decide in suprema istanza tutti i conflitti, dà norme all'azione del Parlamento, guida, sprona, modera il Governo, e non è il numero, non è la legge, non è la forza, ma l'assieme di tutto questo. Il potere effettivo della Corona è scemato; la consuetudine vuole che essa affidi la formazione del Gabinetto, cui spetta l'effettivo esercizio del potere, alla persona designata dal voto della Camera elettiva. La Corona non esercita più una influenza diretta sulla scelta e sulla dimissione dei ministri, non ha azione politica personale fuori del gabinetto, mentre conserva tutta la sua azione apparente, tutto il suo prestigio. Così la Corona nulla può senza il Gabinetto; il Gabinetto ha tutto il potere dirigente, ma nulla può senza la fiducia della Corona e del Parlamento, ed il Parlamento, che " può far tutto „, ha bisogno del sicuro e costante appoggio della pubblica opinione.

Le nuove condizioni politiche e sociali suscitarono nuovi problemi anche nell'ordine costituzionale, che presentano per la stessa Inghilterra non lievi difficoltà. Si va manifestando la coscienza di nuovi ed alti bisogni, mentre le crescenti esigenze della società moderna si dovranno conciliare colle guarentigie costituzionali, che si mostrarono così efficaci al mantenimento della libertà ed allo sviluppo del benessere. Trattasi di associare i benefici dell'autogoverno a quelli d'una vigorosa amministrazione centrale sempre ed efficacemente responsabile; di provvedere meglio alla tutela delle minoranze, senza menomare le libertà ed i diritti dei più; di guarentire lo svolgimento dell'azione costituzionale anche fra le più grandi e poderose macchine della burocrazia; di continuare lo sviluppo delle prerogative della Corona senza che venga meno l'efficacia del controllo parlamentare; di preservare le funzioni del Parlamento dagli eccessi cui possono essere condotte in considerazione del proprio potere potenziale, o dalle pressioni della pubblica

---

(1) Bagehot, *The English Constitution*, II.

opinione. Nuovi e vasti orizzonti s'aprono alla costituzione inglese; la monarchia democratica deve combattere le nuove, sante battaglie del progresso sociale, in un agone dove le vittorie sue saranno vittorie della civiltà generale e della libertà, onde trarranno profitto tutti gli Stati nei quali le istituzioni e le consuetudini inglesi esercitano una feconda influenza [1].

§ 2. — *La monarchia parlamentare in Francia.*

Le istituzioni rappresentative della Francia erano da lungo tempo dimenticate, i poteri raccolti tutti nel Re, spenta ogni traccia di libertà. La società si era venuta costruendo in guisa da assicurare ai nobili ed al clero privilegi ed onori, potere e benessere, mentre le altre classi sociali erano conculcate, disprezzate o trascurate. I diritti feudali, già equivalenti a servigi generali o locali, duravano anche quando era venuta loro meno ogni ragione e l'assenza dei signori dagli aviti dominii o la trascuranza di tutti i loro doveri sociali li rendeva anche più onerosi. I privilegiati, dimenticando il loro carattere pubblico, cullandosi in una filosofica indifferenza o in una ignoranza beata, diedero il primo impulso alla disorganizzazione sociale, nella quale, coi privilegi e la posizione loro, doveva andare travolta ogni autorità. A. De Tocqueville ed I. Taine hanno dimostrato, con documenti contemporanei numerosi quanto autorevoli, come le condizioni di quella Società dovessero determinare necessariamente la rivoluzione [2]. La Corte era ridotta ad uno spettacolo scenico, dove l'apparato erasi sostituito a qualsiasi efficacia d'azione; gli strumenti stessi della sua autorità erano diventati costosi ornamenti, e tutti, assorbiti in una vita di piaceri, trascuravano con serena indifferenza gli affari dello Stato. La vita pubblica, come la privata, era perciò frivola, leggiera, artificiale, e si andavano distruggendo o disperdendo tutte le forze organiche della società.

(1) Vedansi specialmente: Syme, *Parliamentary government, its faults and failures;* Spencer, *L'individuo e lo Stato*, Firenze 1885.

(2) Si veda tutta la grande opera di I. Taine, *Les origines de la France contemporaine*, ma specialmente il 1° volume, l'*Ancien régime*, nonchè l'opera di questo stesso titolo di A. De Tocqueville.

Frattanto i progressi delle scienze naturali, alle quali si connetteva la scienza dell'uomo, sottratta al dominio teologico, e lo sviluppo esagerato dello spirito classico determinavano un indirizzo filosofico fatale alle istituzioni politiche. L'ideologia e la retorica tennero il campo, in modo che nessuna istituzione parve buona se non era costruita a nuovo, secondo i principii della filosofia e le norme della meccanica, dopo aver raso al suolo tutto il passato, con una ingenua, illimitata fiducia nel potere della ragione e nella influenza delle virtù morali degli uomini. Le idee ed il metodo erano stati affermati in Inghilterra, ma acquistarono potenza diffusiva e riproduttiva in Francia, per l'influenza dello spirito classico e della coltura letteraria. La nuova filosofia fu considerata dalle classi superiori come esercizio retorico, come arma di opposizione, anche nelle sue applicazioni alla politica. Essa scosse la borghesia, che fattasi in tutto uguale a quelle, si sentiva impacciata dai privilegi; trovò copioso alimento nel popolo, ridotto alla miseria, privo ad un tempo dei soccorsi del feudalismo e di quelli della carità moderna. Così la nobiltà diventa impotente, la borghesia suscita la ribellione sperando di profittarne, e questa si determina violenta e generale nelle classi inferiori, chiuse, diffidenti, maltrattate, audaci, che si sentono sovrane ed agiscono sovranamente in modo inorganico, sostituendo al diritto la forza.

La costituzione inglese, celebrata da Montesquieu, illustrata da Delolme, era segno all'ammirazione d'una eletta di ingegni, che si affidavano di trovarvi salvezza. Ma a nulla valsero l'opera di Malouet e di Mounier, nè ebbero ascolto i consigli di Tommaso Jefferson, Arturo Young, Gouverneur Morris, Edmondo Burke e d'altri (1). L'abolizione dei privilegi, il controllo efficace e regolare del Governo, le trasformazioni graduali non bastano; la ragione pura esige la completa riforma della società. La carestia, le speranze esagerate, la paura, l'audacia determinarono la rivoluzione, che scoppiò su tutti i punti, ma specialmente a Parigi. Si domandò la convocazione degli Stati generali quasi supremo rimedio, e nel formulare le istruzioni si manifestarono i voti del paese. Intanto, quasi le riforme dovessero seguire al desiderio come tuono al lampo, si applicarono con esagerazione, tra mille violenze, ricu-

(1) Ricordati da TAINE, op. cit., *La Révolution*, I, p. 158 e seg.

sando il pagamento delle imposte, sopprimendo i privilegi, saccheggiando, distruggendo, uccidendo.

I tre Stati, riuniti frattanto a Parigi, sotto l'influsso delle idee dominanti, giuravano di dare alla Francia una costituzione, riunendosi nell'Assemblea nazionale. Così insieme alla rivoluzione sociale si determinava la politica, e l'autorità della Corona volgeva al tramonto prima ancora di lasciare giuridicamente il posto alla Repubblica. Ma la Costituente non riusciva a dare un nuovo assetto allo Stato, nè a prevenire o frenare l'anarchia che prorompeva dovunque. Essa non era in grado di dare alla Francia una costituzione monarchica. Le idee filosofiche e lo spirito classico, non le consentirono di far tesoro delle tradizioni nazionali e delle esperienze anglo-sassoni. Infatti mostrò il più aperto disprezzo per la costituzione inglese " obbrobrio della ragione umana „, e non tenne alcun conto dei *cahiers* presentati agli Stati generali, nei quali si contenevano i principi della monarchia costituzionale. S'aggiunga, che l'Assemblea era troppo numerosa, raccolta in luogo disadatto, soggetta al continuo, insolente intervento della folla. Non ebbe mai regolamento efficace, nè capo autorevole, nè presidente permanente, le discussioni erano rappresentazioni sceniche, e con grande rettorica, con una morbosa sensibilità si voleva tutto rifare, tutto innovare, nè sarebbe stato possibile che l'Assemblea si sottraesse ai difetti del carattere nazionale, alle idee e alle dottrine ormai prevalenti dovunque.

Gli errori dell'Assemblea costituente dovevano condurre alla anarchia repubblicana ed al dispotismo. La sua onnipotenza, le ingerenze nell'amministrazione, nell'esecuzione delle leggi, nella giustizia, dovevano farne il peggiore dei tiranni. Il potere esecutivo, ridotto all'apparenza, si volle interamente soggetto al legislativo, al punto da escludere i Ministri dall'Assemblea. Parve istituzione reazionaria una seconda Camera, si applicò dovunque il principio elettivo, togliendo ogni indipendenza alla giustizia, ogni vigore d'azione all'autorità esecutiva, ogni vincolo d'obbedienza alla forza armata. Il principio della sovranità popolare, applicato inorganicamente, sostituì a tutte le effettive responsabilità un controllo minuto, un continuo sospetto, addossando ai cittadini un còmpito eccessivo, mentre il maggior numero non ha nè l'indipendenza, nè il tempo per adempierlo. Una costituzione messa assieme secondo questi principii, e proclamata immutabile, doveva condurre all'anarchia e al dispotismo.

La Francia ha avuto nel corso di un secolo tre costituzioni monarchiche, e sono quelle del 1791, del 1814 e del 1830 (1). La costituzione del 14 settembre 1791, discussa con lungo studio, fatta per sfidare i secoli, fu uno dei più grandi insuccessi della storia. La parte sostanziale della costituzione era stata messa in vigore coi decreti del 6 agosto 1789 sui diritti dell'uomo e del cittadino, e del 1 ottobre 1789 sui poteri del Re e del corpo legislativo. Nel primo si proclamò la sovranità nazionale colla forma rappresentativa, si guarentirono le libertà di religione, di coscienza, di opinione, di riunione, d'associazione, la libertà individuale, i diritti di famiglia e la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione, l'eguaglianza in faccia alle imposte e ad ogni diritto e dovere pubblico, la separazione dei poteri, la responsabilità degli ufficiali pubblici. Col secondo decreto si proclamò la monarchia, fondata sulla sovranità nazionale, sotto l'impero della legge; l'Assemblea fu dichiarata permanente, con legislature biennali ed una Camera unica; si consentì al Re un veto sospensivo ed un'indiretta iniziativa nelle leggi serbandone la proposta all'Assemblea; si attribuì al Re il potere esecutivo, limitandone l'azione, e costituendo il potere giudiziario indipendente, sotto l'impero della legge. In seguito venne vietato di cumulare le funzioni di deputato e di ministro; venne riordinata l'amministrazione municipale e dipartimentale; si diedero norme per le elezioni, si pubblicarono varie leggi intese dapprima a guarentire, poi, sotto pretesto di libertà, a scemare l'autonomia della coscienza religiosa; vennero riordinati i dominii della Corona, l'esercito, la marina, le colonie, l'amministrazione della giustizia; fu imposta al Clero la costituzione civile; guarentiti l'uso della forza pubblica e il segreto delle lettere; riordinate le amministrazioni centrali; venne data una stabile organizzazione all'Assemblea, e alla perfine queste ed altre disposizioni furono raccolte, sviluppate e sancite nella costituzione del 1791.

Nel 1814, venne promulgata la seconda carta monarchica, non meritando tal nome i disegni di Siéyes e d'altri che l'avevano preceduta. Venne concessa "volontariamente e nel libero esercizio della regia autorità ", non discussa da un'assemblea, e nondimeno fu il primo e più notevole tentativo di trapiantare sul

---

(1) Palma, *Le costituzioni francesi*, nella "Bibl. di scienze politiche ", serie II, vol. II, cap. II.

continente gli ordini costituzionali inglesi. Si proclamavano le consuete libertà dell'ottantanove, non ostante la religione cattolica fosse dichiarata religione di Stato e richiamata l'antica autorità regia, " modificata nell'esercizio secondo il bisogno dei tempi ". Il potere legislativo era affidato al Re e alle due Camere, una di Pari, in numero illimitato, di nomina regia ed a vita, l'altra di Deputati, eletti nei dipartimenti, dagli elettori che pagavano trecento lire d'imposta diretta ed avevano 30 anni, fra coloro che pagavano mille lire e n'avevano 40. La Camera si rinnovava ogni anno per quinto; la Corona aveva l'iniziativa delle leggi, che i Deputati potevano chiedere con petizioni. Il Re solo è il capo supremo dello Stato, comanda le forze di terra e di mare, fa i regolamenti, e le ordinanze necessarie per l'esecuzione delle leggi e per la sicurezza dello Stato.

La costituzione non venne applicata sinceramente con quella concordia che sarebbe stata necessaria al suo progresso. Il popolo, agitato dai ricordi della rivoluzione e dell'Impero, non poteva trovare la calma e la temperanza necessarie al Governo parlamentare; l'aristocrazia era inebbriata della sua potenza e del passato; il clero ostile alle pubbliche libertà; il Re, tornato sulle armi straniere, era infatuato della divina origine del suo potere e credeva di poter violare impunemente i diritti e la libertà dei cittadini, come fece con le famose ordinanze del luglio 1830, sopprimendo la libertà della stampa e mutando l'ordinamento elettorale.

Così scoppiò la rivoluzione del 1830 e si ebbe la terza costituzione monarchica parlamentare del 14 agosto. Si abolirono i Pari ereditarii, si abbassò il censo elettorale a 200 lire d'imposta diretta. La Camera alta si compose di Pari a vita, ed il potere della Camera elettiva si accrebbe, essendole attribuita l'iniziativa delle leggi, tolta facoltà al Re di mutarle con ordinanze, mentre venne meglio guarentita la libertà della stampa, e si determinarono con maggior precisione le altre. Così pareva che il nuovo Regno potesse durevolmente assicurare alla Francia la conciliazione dell'ordine colla libertà. Ma troppi elementi congiuravano contro la costituzione; la Camera dei Pari non aveva autorità, quella dei deputati, eletta da una aristocrazia di elettori, non rappresentava il potere reale, il Re non seppe comprendere le esigenze della pubblica opinione e le necessità dei tempi. Così anche questa costituzione fu travolta dalla

rivoluzione del 1848, che condusse all'Impero, sulle cui rovine fondavasi vent'anni dopo la terza Repubblica (1).

Le cagioni per le quali la monarchia costituzionale non attecchì in Francia sono state acutamente riassunte da G. Bluntschli. Il carattere nazionale dei Francesi, mutabile e violento, è più adatto ad alterne vicende di anarchia e di dispotismo, che alle soluzioni medie necessarie alla monarchia costituzionale. Mancano l'energia e l'indipendenza individuale necessarie all'autogoverno, e manca del pari una aristocrazia seria, colta, nazionale, aperta alle nuove influenze sociali. Nocquero alla monarchia le qualità dei sovrani, l'uno poco sincero nell'applicare la costituzione, l'altro ciecamente fiducioso in una camarilla di dottrinarii e d'interessati, l'esclusione della grande maggioranza del popolo dal potere politico, l'esistenza di una grande capitale soggetta a subitanei accessi e troppo abituata ad imporre alla Francia la sua volontà, i ricordi stessi della glorie militari dell'Impero, sì che essa cadde miseramente e vani riuscirono, anche dopo le rovine del 1870, tutti i tentativi di ristaurazione, che si possono tenere ormai per abbandonati.

§ 3. — *La monarchia parlamentare negli altri Stati d'Europa.*

Lo studio della monarchia costituzionale presenta un particolare interesse in quegli Stati, dove l'esperimento sembra ormai riuscito e può affidare appieno anche coloro, cui i precedenti della Francia riempiono l'animo di dubbi e di sgomento.

1. *Belgio.* — Le istituzioni politiche dell'Inghilterra, meglio che in Francia, attecchirono durevolmente in altri Stati d'Europa, tra i quali tiene un primato incontestabile il Belgio, la cui costituzione, come disse L. Palma, è così realmente liberale da non temere il confronto delle migliori repubbliche antiche e moderne del vecchio e del nuovo mondo „ (2).

(1) Per i testi V. Hélie, *Les constitutions de la France*, Paris 1879; Palma, *La cost. franc.*, p. 82 e seg.; Reeve, op. cit.; Dareste, *Histoire de la Restauration*; Du Bled, *Histoire de la monarchie de Juillet;* Bluntschli, *Politica*, lib. VII, cap. III (Perchè la monarchia costituzionale fallì in Francia?); E. Renan, *La monarchie constitutionnelle en France;* Prevost Paradol, *La France nouvelle*, ecc.

(2) *Diritto costituzionale*, p. 31.

Da gran tempo il Belgio possedeva istituzioni rappresentative ed aveva limitato con precisi statuti il potere del principe. Ciascuna provincia mandava i suoi deputati agli Stati, che avevano il diritto di votare le imposte. Gli Stati giuravano fedeltà al sovrano, il quale, a sua volta, giurava di rispettare i loro diritti, privilegi ed usi. Le carte consacravano del pari la libertà individuale, l'inviolabilità del domicilio, il diritto di rimostranza e di petizione, l'inamovibilità dei magistrati, la libertà comunale.

La costituzione del 1815, fondata sulle istituzioni storiche del paese, teneva il mezzo tra quella delle monarchie consultive e le costituzioni parlamentari. Conteneva un buon ordinamento dei poteri e sufficienti guarentigie della libertà; mancava la responsabilità ministeriale; il Re non poteva sciogliere la Camera, bensì governava a suo modo; le spese ordinarie dovevansi consentire per 10 anni; le Camere potevano respingere, non emendare le leggi. La costituzione proclamava la libertà e l'uguaglianza religiosa e affidava allo Stato l'istruzione, che fu la precipua cagione per cui i cattolici del Belgio non l'accettarono. Il Re non seppe conciliarsi nè i cattolici nè i liberali, i quali si unirono, accettando reciprocamente, gli uni la libertà di stampa e di coscienza, gli altri quella dell'insegnamento e dell'associazione. Incominciarono a rifiutare il bilancio decennale invocando il principio della sovranità nazionale. Poi il movimento, iniziato dalle plebi, diventò politico e nazionale in mano alla classe media, ed il Belgio, vinte le truppe olandesi, formò un Governo provvisorio, e convocò un Congresso nazionale.

Leopoldo di Coburgo fu eletto Re dal Congresso, il 4 giugno 1831, " a condizione di accettare la costituzione quale era stata votata dal Congresso nazionale ", la cui opera era così compiuta. " Ultimo venuto fra le assemblee costituzionali, scrive Nothomb, esso non ha copiato alcuno. Ha separato arditamente la società religiosa dalla civile; non ha proclamato nè religione di Stato, nè religione di maggioranza; con questa assoluta separazione ha reso ad un tempo ai culti ed allo Stato l'indipendenza, consacrando i diritti della minoranza. Esso ha attribuito collo

(1) Thonissen, *La constitution belge annotée*, 2ª ed., Bruxelles 1876; Giron A., *Le droit public de la Belgique*, Bruxelles 1884; Havard M., *Code constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles 1850; Bivort G. B., *Comm. sur la const. belge*, Bruxelles 1858; Palma, *Le costituzioni moderne*, cap. III, p. 105 e seg.

stesso ardimento alla società civile tutte le libertà che potrebbe comportare lo Stato repubblicano più perfetto, conservando la sola guarentigia dell'eredità monarchica. Volle mettere un termine alle questioni religiose, ponendole al di fuori dell'azione dello Stato, alle politiche prendendo a prestito dalla repubblica le sue libertà, dalla monarchia le sue guarentigie „ (1).

La costituzione belga guarentisce tutte le libertà moderne, della persona e del domicilio, dei culti e del loro esercizio pubblico, dell'insegnamento e della stampa, dell'associazione e di riunione, e da facoltà di tradurre in giudizio i pubblici funzionari. Ma alcune libertà sono state accolte con manifesta ripugnanza, come quelle della stampa e dei culti, altre con eccessiva larghezza per guisa da escludere nell'insegnamento l'azione dello Stato, e consentire all' ombra della libertà d' associazione la risurrezione delle fraterie. I poteri si ripetono tutti dalla nazione, e l'ordinamento loro è poco diverso da quello che avremo a studiare nella costituzione italiana, specie dopochè le riforme del 1893 tolsero l'impedimento del sistema censitario posto a fondamento del diritto elettorale, e sebbene il Senato sia elettivo, i deputati abbiano una indennità e siano con maggior precisione regolate le relazioni della Corona colle Camere. La precisione con cui sono determinati i principii dell'ordinamento giudiziario, il vigore delle istituzioni locali sorrette anche da antiche tradizioni giovarono alla solidità della costituzione. La natura del popolo, la lealtà della dinastia, l'opposizione feconda di due partiti politici nettamente distinti, la neutralità convenzionale del Belgio, le forti tradizioni locali, la saggezza dei suoi uomini di Stato, la ricchezza stessa di questa “ piccola Inghilterra „ contribuirono al felice risultato di una esperienza salutata con infinito compiacimento da tutti gli amici degli ordini liberi (2). Metternich la reputava una costituzione male compilata, inattuabile, la peggiore d'Europa se non fosse quella della Norvegia,

---

(1) Nothomb, *Essai historique et politique sur la révolution belge,* Bruxelles 1878.

(2) Bastino i seguenti giudizi: “ La Carta del 1830 ci ha dato la libertà senza la licenza; ha fondato l'ordine senza il dispotismo; ha promosso lo sviluppo politico, sociale, intellettuale della nazione colla stampa, coll'insegnamento e coll'associazione, sciolte da qualsiasi impaccio; ha consacrato il principio dell'eguglianza, cancellando qualsiasi distinzione di caste, qualsiasi classificazione ingiusta e dichiarando la legge sovranamente imparziale; ha fatto dello Stato una vera democrazia, dove tutti i cittadini possono liberamente usare dei diritti loro guarentiti, dove la Corona essa medesima riconosce i suoi poteri della nazione, ed è niente

ed il barone di Stockmar diceva a Leopoldo I, che gli chiedeva un consiglio per accettare il trono, che si poteva provare, e vedere, se con molta buona volontà la macchina potrebbe camminare. Ed ora Leopoldo I e II sono citati a modello dei monarchi europei, insieme a Vittorio Emanuele ed a Vittoria d'Inghilterra, tra coloro che più contribuirono ad assicurare la monarchia parlamentare (1).

2. *Spagna.* — La Spagna, rispetto alle sue vicende costituzionali, ci porge uno spettacolo non molto diverso dalla Francia, benchè la vigorosa civiltà di questa non si possa paragonare alla caduca senilità spagnuola. È un paese dove l'Inquisizione fiorì come pianta natìa, ed ancora nel 1781 l'Accademia di Madrid metteva a concorso il tema, " che l'esercizio delle industrie nulla ha di disonorevole „. Nell'espulsione dei mori e degli ebrei aveva mostrato di non poter sopportare lo spettacolo di gente eretica e laboriosa, e Cervantes non a caso aveva scritto, che " chi vuol far fortuna deve entrare in chiesa, in mare o alla Corte „. La Spagna visse come in pieno medioevo sino alla rivoluzione francese, perchè, ad onta delle tradizioni gloriose e dei singolari favori della natura, era caduta in condizioni anche peggiori della sua vicina, intollerante e fanatica,

---

altro che la più elevata personificazione della volontà popolare „. T. Juste, *Léopold I et Léopold II rois des Belges*, Bruxelles 1879.

" Senza cercare nella costituzione belga l'ideale dell'ordinamento dei popoli cristiani, sono fermamente convinto, che è la sola carta politica che convenga alla situazione, ai bisogni, agli interessi, alle aspirazioni del popolo belga... Rendo omaggio alle istituzioni forti e vivaci, che in mezzo a rivoluzioni ed a lotte, le quali scossero profondamente la prosperità dei popoli vicini, ci procurarono mezzo secolo di pace, di benessere, di libertà, di progresso „. Thonissen, *La constitution belge*, Préface, p. XIII-XIV.

" Il Belgio si può dire una piccola Inghilterra, corretta da molti abusi ed immune dai maggioraschi e dai privilegi feudali. La sua costituzione, investigata sotto l'aspetto teorico, è un modello di popolari franchigie ed accoglie senza alcun temperamento quasi tutti i principii del diritto pubblico proclamati dai più illustri scrittori. Non vi ha guarentigia che non sia scolpita in quello statuto con esatta breviloquenza, ed è persino notevole l'ordine della redazione, che prima ancora dell'organamento costituzionale enumera i diritti dei cittadini „. Luzzatti L., *Lo Stato e la Chiesa nel Belgio*, Milano 1867, p. 1-2.

" Questa costituzione ha potuto creare nel continente una vera monarchia parlamentare, congiunta indissolubilmente alle più larghe libertà nazionali; una saldissima dinastia popolare, veramente al disopra dei partiti, tutelante l'unità, la pace e la stabilità dello Stato „. Palma, op. cit., p. 131.

(1) Saint-René Taillandier, *Le roi Léopold et la reine Victoria*, 2 vol., Paris 1878; E. De Laveleye, *Le gouvernement et la démocratie*, vol. I, lib. VII, cap. VII.

educata all'ozio e alla servitù. Eppure il contatto collo straniero la vivifica, e colle sue guerriglie tiene testa agli eserciti imperiali, sino a che nel fervore della guerra si radunano, il 21 settembre 1810, in una specie di Costituente le Cortes nazionali, e ne esce il celebre Statuto di Cadice. " Strana costituzione, che attesta a un tempo la generosità degli intendimenti, la confusione delle vecchie idee monarchiche e religiose e delle nuove popolari, diffuse anche in Ispagna dalla rivoluzione francese, la grande scarsezza di coltura politica e giuridica, la mancanza di esperienza, l'ingenuità degli animi " (1). È in gran parte una copia mal fatta della prima costituzione francese, che riconosce la sovranità alla nazione, ed afferma i diritti dei cittadini con le astrazioni care alla filosofia dell'ottantanove, se persino si impongono l'amor della patria e l'obbligo d'esser giusto e benefico. La monarchia è ereditaria, ma si intende accozzando stranamente certe leggendarie reminiscenze aragonesi coi noti principii di Montesquieu e di Rousseau, e nell'insieme imitando o peggiorando l'infelice costituzione francese del 1791. I poteri pubblici sono tre: legislativo, esecutivo, giudiziario. Il suffragio è universale, esclusi i domestici e coloro che non hanno occupazione; v'è una sola Camera, eletta in modo così complicato, a due o tre gradi, e sempre tra una messa ed un *tedeum*, da scemarle autorità. I deputati sono stipendiati e non possono essere subito rieletti, nè diventare ministri, reminiscenze dei dottrinari francesi, come il divieto al Re di sciogliere o prorogare le Cortes, il suo inutile *veto* sospensivo, la deputazione permanente delle Cortes, l'immutabilità della costituzione per otto anni, e tante altre disposizioni intese a dare alla Camera un'assoluta prevalenza, a dividere i poteri. Una costituzione ideale e meccanica, insomma, che reputava sacra una monarchia piena di scandali e di delitti, dichiarava unica religione la cattolica con medioevale intolleranza, subordinava, in uno Stato di culto monarchico, il Re ad un popolo ignorante; costituiva una sola Camera onnipotente e nella quale il clero ed i ricchi, così influenti ed autorevoli nella società, non avevano alcuna azione

(1) Palma, *Le costituzioni della Spagna del 1812*, Cost. mod., cap. IV, p. 137. E cfr.: Muro y Martinez, *Constituciones de España desde 1812 a n. d.*, Madrid 1883; Calvos y Marcos, *El Gubierno parlam. en España*, 2ª ed., Madrid 1787; Torres Campos, *Staatsrechts des Köng. Spaniens*, nell'" Hand. des oeffentl. Recht " di Marquardsen, Friburg in Brisgau 1889.

politica. Si comprende come questa costituzione piacesse ai nostri padri a Napoli ed in Piemonte, nelle rivoluzioni del 1820 e del 1821 determinate ancora da reminiscenze francesi.

Lo Statuto di Cadice durò poco nella stessa Spagna, perchè Re Ferdinando, che la storia non sa dire se più inetto o malvagio, tornato nella penisola fra le grida delle popolazioni acclamanti il Re assoluto, revoca, il 4 maggio 1814, la costituzione e tutti i decreti delle Cortes, " come non avessero esistito mai ", e la vittoria si solennizza coll'eccidio dei vinti liberali. Nel 1820 scoppia una rivoluzione di popolo e d'esercito a favore dello Statuto di Cadice, e Ferdinando VII lo giura per violarlo di nuovo. Riego, un democratico alla Robespierre, è condotto in trionfo a Madrid dallo stesso popolo che aveva gridato evviva al Re assoluto, e le nuove Cortes sopprimono le decime del clero, e s'avviano all'abolizione delle fraterie. Tornerola e Tornado rinnovano nelle loro pagine le esorbitanze di Marat e del *Père Duchesne*; i *descamisados* copiano i *sansculottes*, Riego è nominato presidente delle Cortes. Ma dovunque sorgono gli uomini della fede a difesa del Re assoluto e scoppia la guerra civile, nella quale i retrogradi sgozzano i prigionieri, ed il democratico Mina brucia le città ad esempio di terrore. L'Inghilterra tenta di calmare gli animi, ma in pochi giorni i soldati di Francia entrarono a Madrid, per restaurare, tra le acclamazioni della folla, Ferdinando VII *el rey neto*. Il clero medita feroci vendette, tacciono le università, e tra le mene dei Carlisti cui pareva troppo mite la tirannide di Ferdinando, mentre si perdono le colonie d'America, il Re lascia erede la figlia Isabella, reggente la moglie Cristina di Napoli. Divampa nelle provincie basche l'insurrezione carlista, e la Reggente emana lo Statuto reale nel 30 aprile 1834, timido tentativo di monarchia temperata, più somigliante alla caduta costituzione del 1814 che a quella del 1830. Nessuna parola di libertà di stampa e di culto, nè di diritti dei cittadini; due Camere, dei *Proceres* od ottimati e dei *Procuradores* o rappresentanti, senza iniziativa: una costituzione, insomma, sgradita del pari agli assolutisti e ai liberali, punto corrispondente alla vita, alle idee, alle condizioni del paese.

Ma presto il popolo ripiglia la lena del 1820, di bacchettone si rifà licenzioso e intima una crociata di sangue contro i monasteri. Frattanto a Madrid s'invoca la costituzione di Cadice, la domandano, con violenti *pronunciamentos*, le truppe, e ne esce la sesta costituzione dell'8 giugno 1837, simile allo Statuto

di Cadice, ma con due Camere, con un più giusto coordinamento dei poteri, somigliante, a dir breve, alla costituzione belga del 1830, che si direbbe presa a modello. Seguono nuove lotte, nelle quali divampano il più cieco fanatismo, le più feroci ambizioni, le licenze soldatesche e le popolari intolleranze. Chi vince, uomo o partito, fa una nuova costituzione e si impone agli elettori, che nominano sempre Camere devote a chi li convoca. Una storia che lascia una dolorosa impressione ed insinuerebbe nell'animo il dubbio crudele, che come vi sono popoli nati per la libertà, ve ne siano altri in cui gli elementi malsani si addensano in tal guisa da renderne assai malagevole l'esercizio.

Questo dubbio giganteggia specialmente di fronte all'insuccesso del più leale e sincero esperimento di monarchia costituzionale, come fu per unanime consenso, anche di avversarii, quello compiuto in Spagna da Amedeo di Savoia. La costituzione del 1869 era poco diversa dalle altre vigenti nelle monarchie parlamentari di Europa, con disposizioni sul potere legislativo assai larghe, come nella costituzione norvegiana, e precise guarentigie dei diritti dei cittadini come nella belga. Ma troppo ampie erano le libertà in un paese così pieno di pregiudizi e di ignoranza, così incapace ad intendere e praticare quel sistema di compromessi su cui si fonda la monarchia costituzionale; troppo fiacco e limitato il potere del Re in uno Stato di così forti ed antiche tradizioni monarchiche, troppo violenti ed assoluti i partiti, ciascuno dei quali intendeva di avere per sè un Re che secondo le tradizioni leali della sua casa tenevasi a tutti estraneo. Infatti egli, che " avrebbe affrontati gli avversari in campo, se non fossero stati spagnuoli, non poteva essere il Re di un partito nè venir meno al suo giuramento ", e perciò abdicava, senza che la Spagna riuscisse a trovare l'ordine e la pace.

Attraverso uno dei più torbidi periodi che una nazione abbia attraversati mai si riuscì alla costituzione monarchica del 30 giugno 1876, assai meno democratica di quella del 1869. La monarchia si riconosce piuttosto come emanazione storica che quale espressione della volontà nazionale; i poteri pubblici sono gli stessi, ma vengono più limitate le sconfinate libertà individuali e meglio coordinate coi diritti e coi doveri dello Stato [1].

---

(1) Palma, op. cit., pag. 155-156; Cherbuliez V., *L'Espagne politique*, Paris 1874, specie la parte II, il Re Amedeo e la monarchia democratica, e la prima: il ca-

Comunque si giudichi, non possiamo disconoscere che questa costituzione del 1876, per la prima, ha dato alla Spagna diciotto anni di pace relativa, e di un sufficiente accordo tra l'ordine e la libertà, quasi a riprova del principio, che non sono più liberali le costituzioni che lo sembrano di più sulla carta o quelle che annullano i naturali poteri del governo, ma le costituzioni che fanno la debita parte ai diritti dello Stato ed alle libertà dei cittadini, e sopratutto si adattano alle effettive condizioni del popolo per cui sono fatte. La costituzione spagnuola non è, del resto, così originale come quella d'altre monarchie parlamentari d'Europa, sebbene abbia alcune notevoli singolarità, come il particolar modo con cui viene eletto il Senato, e una abbastanza larga rappresentanza delle minoranze. Ma questa lunga vicenda di costituzioni giova a mostrare come anche la monarchia parlamentare domandi in un popolo condizioni speciali, le quali possono solo sino ad un certo punto essere il frutto dell'educazione politica.

3. *Norvegia.* — La monarchia parlamentare ha potuto attecchire, con costituzioni poco diverse da quelle che abbiamo esposte, in Olanda ed in Portogallo, in Danimarca ed in Rumania, in Grecia e negli Stati della penisola balcanica fondati sulle rovine del dominio ottomano in Europa, in Svezia e Norvegia (1). Ma a completare questa breve notizia storica delle costituzioni monarchiche parlamentari d'Europa basterà dare un'idea di quella della Norvegia, dove appunto la monarchia. dopo essere stata lungamente costituzionale, si avviò dal 1884 a diventare parlamentare.

Secondo la costituzione norvegese del 1814, lo Stato è retto a monarchia rappresentativa. Il popolo è rappresentato da una Assemblea o Dieta eletta a suffragio assai largo, da elettori che abbiano limitate qualità personali e limitatissimo censo. ripartiti in collegi urbani e rurali. L'Assemblea forma una

---

rattere spagnuolo e la monarchia costituzionale; LEROY BEAULIEU P., *Une restauration, la monarchie espagnole sous Alphonse XII*, Paris 1879; DE MAZADE CH., *Les Révolutions d'Espagne; L'Espagne moderne.*

(1) Olanda, costituzione del 30 nov. 1887; *Le costituzioni moderne*, nella " Bibl. di sc. pol. ", vol. II, p. 664-688; Portogallo, Carta cost. del 29 agosto 1826 e atto add. del 5 luglio 1852, ivi, p. 701-724; Svezia e Norvegia, atto d'unione, 6 agosto 1815, Svezia, cost. 22 giugno 1866; Norvegia, cost. 6 giugno 1809 e 4 nov. 1814, ivi, p. 891-911: Danimarca, cost. 5 giugno 1849 e 28 luglio 1866, ivi, p. 881-890; Grecia, cost. del 28 nov. 1864, ivi, p. 934-945; Rumania, cost. 30 agosto 1866: Bulgaria, cost. 16 aprile 1879 e 15 maggio 1893; Serbia, cost. 22 dic. 1888.

seconda Camera eleggendo a sedervi un quarto dei suoi membri, e così divisi discutono le leggi, deliberando negli altri casi insieme. Il Re è capo del potere esecutivo, ma non può sciogliere la Camera, ed ha solo un veto sospensivo sulle leggi. Nomina o revoca i ministri indipendentemente dai voti del Parlamento, e questi neppure sedevano nelle Camere. Ma intorno a cotesta disposizione, la quale, al pari di altre, rendeva omaggio alle teorie francesi sulla divisione dei poteri, insorse uno dei maggiori conflitti che ricordino le storie costituzionali.

Le proposte fatte fin dal 1821 perchè i ministri partecipassero senza voto alle discussioni della Camera, combattute prima dai radicali, poi dai moderati, furono alla fine approvate nel 1872. Si oppose il Re, che chiedeva gli fosse in tal caso consentito il diritto di sciogliere la Camera, si accogliessero nella costituzione norvegiana altre disposizioni oramai consuete a quelle d'altre monarchie parlamentari, diventasse insomma monarchia parlamentare in tutto e non solo in parte. Imperocchè era manifesto, che sotto la modesta apparenza di volere l' intervento dei ministri alla Camera, si tendeva in sostanza alla trasformazione del Governo da regio costituzionale in parlamentare, del governo mediante interpreti del volere e del giudizio personale del Re, in governo mediante un gabinetto parlamentare: uno di quei conflitti storici i quali, più che con criteri giuridici, si risolvono con criteri politici attinti alla coscienza del paese. Di fronte alla resistenza del Re ed al rifiuto dei ministri di dimettersi, questi furono messi in istato d'accusa, nell'aprile del 1883, e condannati. Allora il Re li considerò per dimissionari, chiamò al potere il capo dell'opposizione, e fu di nuovo votata ed accolta la contrastata aggiunta all'art. 74 della costituzione, per cui i Ministri possono partecipare alle discussioni delle Assemblee[1]. La coscienza nazionale esigeva ormai questo mutamento, e non si può dubitare che la Norvegia, entrata nel 1884 nel novero delle monarchie parlamentari, procederà su questa via con maggior sicurezza e con vantaggio della libertà, dell'ordine e della pace pubblica.

(1) Palma, *Cost. moderne*, cap. VIII, p. 337 e seg.; Aschehoug, *Das Staatsrecht der vereinigten Köenigr. Schweden und Norvegen*, nel Marquardsen, *Handbuch* ecc., vol. IV; Maurer, *Verfassungskampf in Norvegien*, nella " Viertelj. für Gesetzg. und Rechtswiss. ", vol. VI, fasc. I; Martens, *Der Norvegische Verfassungsconflict*, nel " Jahrbuch für Gesetzgebung " ecc., 1883, 4; Dareste, *La dernière crise politique en Norvège*, nella " Revue des deux mondes ", 15 nov. 1884; *Gutachten der jurist. Fakultät in Christiania über das Sanktionrechts der König bei Grundgesetzveränderungen*, Leipzig 1882.

CAPO II.

La monarchia costituzionale.

§ 1. — *Suoi caratteri.*

La monarchia costituzionale, nel vero e primitivo suo significato, può dirsi un compromesso tra le forme monarchiche più o meno pure e quelle nelle quali la nazione esercita un potere determinante. La monarchia diventa costituzionale quando il sovrano, che tiene il suo potere da Dio e lo considera come patrimonio ereditario, consente a limitarlo e cede talune funzioni sovrane al popolo, che le esercita col mezzo dei suoi rappresentanti. La costituzione è in cotal modo la legge del popolo, contro la tradizione sulla quale si appoggia il monarca, per cui non è un equilibrio stabile, una condizione di cose durevole, bensì una forma passeggiera, che riesce alla monarchia consultiva od alla parlamentare, dovendo nel fatto prevalere il potere del Re o quello del Parlamento. Così in Inghilterra i poteri del sovrano si vennero limitando sino a che prevalse la monarchia parlamentare senza discostarsi dalla tradizione; mentre la carta di Luigi XVIII era una concessione del Re, di sua autorità, una transazione colla rivoluzione e tali furono all'origine pressochè tutte le costituzioni delle monarchie d'Europa, che si trasformarono poi in parlamentari, come la norvegese, la piemontese, diventata, per virtù di plebisciti, italiana ed altre.

Nella monarchia costituzionale, il Re possiede ed esercita in modo indipendente un vero potere di Governo. La pubblica autorità ha la sua espressione in una individualità, che personifica lo Stato e ne concentra in sè la maestà e la potenza. Il capo dello Stato non è un idolo vano, una forma, un " cappello senza testa ", che " regna, ma non governa ", che si limita a mettere i punti sugli *i;* non è subordinato al Parlamento fuorchè nella misura della costituzione e tanto meno ai Ministri, esecutori della sua volontà e nominati da lui. La volontà dello Stato si elabora nel Re e diventa la sua volontà

personale. Non le Camere creano la legge, ma il principe, che liberamente sanzionandola, le procura autorità e rispetto. I ministri non aggiungono autorità alle decisioni reali, ma sono gli organi, per quanto essenziali, della regia volontà. Il principe espone liberamente la sua volontà personale in quanto non ha vincoli costituzionali, governa col concorso dei Ministri, legifera coll'assenso delle Camere, ma il centro di gravità del Governo è in lui, non nel Ministero o nel Parlamento.

Il Re costituzionale ha dunque la pienezza della potenza dello Stato e la supremazia politica (1). A differenza del monarca assoluto, riconosce le libertà dei sudditi, ed i diritti degli altri organi dello Stato, ma conserva tutti i poteri inerenti alla sovranità. Ha l'iniziativa e la sanzione delle leggi, che si promulgano in di lui nome, i ministri governano di sua autorità, e questo diritto hanno non per loro, ma per lo Stato, senza menomarne l'unità organica. L. Di Stein anzi, oltre al potere di Governo, dà al principe un potere personale di esecuzione affatto indipendente dalle Camere e dai ministri, tale che, a giudizio dello stesso G. Bluntschli, apre una porta all'assolutismo (2). Tutti gli altri organi dello Stato presi isolatamente appaiono rispetto al Re subordinati, non solo quelli che nella sfera della loro azione sono assolutamente dipendenti dalla sua volontà, ma quelli altresì il cui assenso gli è necessario per esprimere la volontà dello Stato, come i membri del Gabinetto, o che hanno una sfera d'azione indipendente, come i magistrati; o con lui concorrono a fare le leggi, come i membri delle Camere. In conclusione, il potere regio è regolato dalla costituzione e si contiene nella medesima; l'ordine costituzionale determina gli stessi diritti del principe (3).

§ 2. — *La monarchia costituzionale in Germania.*

Le dottrine costituzionali inglesi penetrarono dapprima in Germania secondo i modelli di Parigi; Carlo Wenzel Di Rot-

---

(1) Die volkommene Staatsmacht, und oberste Staatshoheit. BLUNTSCHLI, op. cit., lib. VI, cap. XVII; GNEIST, *Lo Stato secondo il diritto.*

(2) STEIN, *Verwaltungslehre*, parte I, cap. I, p. 86; BLUNTSCHLI, op. cit., ivi.

(3) BLUNTSCHLI, op. cit., lib. VI, capo XVI; Id., *Deut. Staatswörterbuch*, all'articolo *Monarchie.* — Federico il Grande diceva, che " il sovrano rappresenta lo Stato, vede, pensa, agisce per tutta la comunanza; la sua volontà è attiva e integrale ". *Saggio sulle forme di Governo*, citato da BLUNTSCHLI, ivi.

teck, e Gian Cristoforo Aretin erano discepoli di B. Constant. Ma ben presto si comprese che la forma parlamentare non era adatta agli Stati tedeschi, e d'una in altra esagerazione, si venne sino a ritenere, con Gustavo Zimmermann, che la monarchia costituzionale, adatta all'Inghilterra, non lo fosse affatto al continente [1]. Si riconosce, che la Germania non ha una aristocrazia popolare, non ha Camere divise in due partiti egualmente devoti al sovrano, atti del pari a condurre il Governo. In Germania, come in Austria-Ungheria, si hanno diversi partiti: conservatori, clericali, liberali, liberali nazionali, progressisti, socialisti, polacchi, alsaziani, danesi, incapaci di formare durevoli e compatte maggioranze, e quindi di costituire un vero Governo parlamentare. Questo non è possibile anche perciò che i singoli Stati non potrebbero avere una politica sostanzialmente diversa da quella dell'Impero; e nel Parlamento imperiale una decisa prevalenza della maggioranza del Reichstag condurrebbe ad un accentramento, che distruggerebbe la costituzione del 1871. S'aggiunga, che la Germania deve avere un forte esercito; che i suoi sovrani contribuirono alla formazione dell'unità nazionale ed hanno nello Stato un posto preponderante che da secoli non appartiene più al monarca inglese; che la burocrazia tedesca è più potente della britannica e meno soggetta ad un continuo ed efficace controllo.

I monarchi prussiani sin dal secolo passato considerarono il loro potere come una funzione pubblica. *Sic gesturus sum principatus, ut sciam rem esse populi non privatam*, diceva il grande Elettore, e Federico II si chiamava " il primo servitore dello Stato „ [2], nel senso che egli ne è il primo magistrato, che egli serve lo Stato come un organo a sè stante, e l'opera sua è tutta devota allo Stato secondo la costituzione [3]. Il

---

(1) *Die Vortrefflichkeit der constitutionellen Monarchie für England und die Unbrauchbarkeit der c. M. für die Länder des europäischen Continents*, Hannover 1852; e cfr. anche Pfeil L. von, *Das Wesen des Constitutionalismus und seine Consequenzen*, Berlin 1822; K. Vollgraf, *Die Täuschungen des Repräsentativ-Systems*, Marburg 1832; L. von Solms, *Deutschland und die Representativ-Verfassungen*, Berlin 1838; A. Müller, *Meine Ansicht wider das deutsche Repräsentativsystem*, Ilmen 1848; Bernays K. L., *Deutschland und seine Representativverfassungen*, Mannhein 1841; Jarke, *Die ständische Verfassung und die deutschen Constitutionen*, Leipzig 1834.

(2) *Antimachiavel*, Berlin 1770, cap. I.

(3) Bluntschli, *Teor. gen. dello Stato*, lib. VII, cap. VIII; Cardon R., *L'ordinanza regia del 4 gennaio 1882 in Prussia*, dalla " Riv. di scienze sociali di Cesena „, anno 1882.

potere regio è il centro attivo dello Stato; " il principe è per la comunità che regge ciò che la testa è per il corpo; egli deve vedere, pensare, operare per la comunità, affinchè questa venga in possesso di tutti quei vantaggi che è capace di acquistare „ (1).

La Rivoluzione francese determinò anche in Germania un cieco furore di reazione. La confederazione del Reno, e le costituzioni dei singoli Stati che la componevano sotto il protettorato francese, distrussero le ultime traccie dell'antico sistema, sostituendo la rappresentanza politica al posto degli ordini privilegiati. La Prussia traeva frattanto vigore dalle sue stesse disfatte e con uomini come Enrico Di Stein, Carlo Augusto Di Hardenberg e Guglielmo D'Humboldt si preparava a rivendicare l'indipendenza, consolidando quegli ordinamenti amministrativi e militari, che tanto dovevano contribuire al suo sviluppo. Il sistema rappresentativo era penetrato in Germania per mezzo degli Stati minori, colle costituzioni del 2 settembre 1814 pel Nassau, del 24 agosto 1815, pel Lussemburgo (2), del 5 maggio 1816 pel Granducato di Sassonia-Weimar-Eisenach. Seguirono le costituzioni del 22 maggio 1818 per la Baviera, del 22 agosto dello stesso anno pel Baden, del 25 settembre 1819 pel Württemberg, e successivamente quelle degli altri Stati minori (3). Alla fine anche in Prussia, dopo il vano tentativo costituzionale di Federico Guglielmo IV, colle lettere patenti del 3 febbraio 1847, e dopo vivi contrasti, il Re dovette accordare una costituzione liberale il 31 gennaio 1850, che fu in seguito con varie leggi modificata (4).

La costituzione prussiana, sebbene rispecchi in parte l'influenza del dottrinarismo francese, e fondi la rappresentanza sul suffragio universale, non è affatto parlamentare. La funzione legislativa è esercitata da due Camere in concorso col Re; attribuzioni di quelle, specialmente della Camera dei deputati, sono la legislazione, l'approvazione dei bilanci, ed il sindacato sull'amministrazione. Il potere esecutivo spetta al Re solo, che nomina e licenzia i ministri, provvede alla pro-

---

(1) *Saggio sulle forme di Governo e sui doveri dei sovrani*, Berlino 1877.

(2) Che allora faceva parte della Confederazione germanica ed aveva la medesima costituzione dei Paesi Bassi.

(3) Si vedano più ampi cenni storici nella " Bibl. di scienze polit.: *Le costituzioni moderne* „, vol. II, p. 861 e seg.

(4) Ivi, p. 861 e seg.

mulgazione delle leggi e fa le ordinanze non solo secondo legge, ma secondo necessità [1]. In tal guisa si può dire, che, ad onta della responsabilità dei ministri, la forza della monarchia nel campo governativo sia rimasta quasi inalterata, contribuendovi anche le speciali condizioni dei tempi e la missione che la Prussia doveva compiere in Germania. Questa, politica richiedendo una direzione unica e rapida, favorì l'indipendenza del Governo dal potere legislativo, e restrinse notevolmente non solo il sindacato del Parlamento, ma anche in parte le sue attribuzioni, a tal segno che Ottone di Bismarck potè reggere lo Stato dal 1862 al 1866 con una maggioranza parlamentare contraria, e senza bilancio regolarmente votato dalle Camere, riscuotendo le imposte per mezzo di ordinanze regie, perchè il Parlamento non voleva consentire le spese per l'esercito. A questo si aggiunsero la sospensione della libertà di stampa e del diritto di riunione, lo scioglimento violento e reiterato delle Camere, e tutte quelle altre manifestazioni, per cui la costituzione prussiana doveva dimostrarsi incompatibile con un Governo di partiti e con un sistema parlamentare a modo inglese.

Questo indirizzo non fu mutato, imperocchè costituita dapprima la Confederazione del nord (1866), poi l'Impero (1871), non venne meno il bisogno di un forte e compatto Governo, superiore alle lotte dei partiti, per mantenere la posizione acquistata in Europa e svolgere le nuove condizioni politiche e giuridiche. Per ciò anche il potere imperiale, come il potere regio della Prussia, si è serbato alto e robusto, più forse non lo intendesse la stessa costituzione del 16 aprile 1871. Serbò anzi carattere eminentemente personale, perchè fra l'Imperatore ed il Reichstag non vi è un Gabinetto, ma solo un Cancelliere dell'Impero responsabile del Governo, non politicamente al Parlamento, sebbene possa essere costituito conforme alla legge 17 marzo 1878 [2]. Per lo chè " se l'unità e la potenza di un Governo monarchico ed il riconoscimento dei diritti e della libertà della nazione sono i caratteri essenziali della vera monarchia costituzionale, la Germania odierna ne è certo una forma *sui generis* „ [3].

(1) Palma, op. cit., p. 333; Mohl, *Deutsches Staatsrecht*, p. 68; Meyer, id., id., p. 476; e cfr. p. 15, 220, 443 ecc.; Gerber, id., p. 131, 220.

(2) Ordinanza regia 4 genn. 1882; discorso di Bismarck al Reichstag, 24 gennaio 1882; Cardon, op. cit., p. 16.

(3) Bluntschli, op. cit., lib. VI, cap. XIV.

La costituzione prussiana, come quella degli altri Stati della Germania, lungi dallo svolgersi nel senso della monarchia parlamentare, consolidò invece i poteri del re entro i limiti di essa. Il principe di Bismarck dichiarò sempre di non voler considerare la Corona come negli altri Stati " quasi un puro ornamento dell' edificio costituzionale, innestato nel meccanismo parlamentare solo come una parte morta della macchina „. Di guisa che se nella costituzione prussiana del 1850 è il riflesso di idee francesi, di imitazioni belghe, di consuetudini inglesi, il suo sviluppo di fatto ha seguito una direzione del tutto opposta a queste costituzioni. Per i Tedeschi l'onnipotenza del Principe è la regola, la limitazione della legge scritta alle sue prerogative è l'eccezione, e si esagera a favore della Corona come nelle monarchie parlamentari a favore del Parlamento. Così Arminio Schulze affermava senza ambagi essere indiscutibile, che il Re esercita personalmente il potere politico, anche nello Stato costituzionale, ed i ministri non governano, ma difendono gli atti del Governo in faccia al popolo „ (1).

Questo potere personale del Re di Prussia è stato solennemente affermato nell'ordinanza del 4 gennaio 1882. " Il diritto del Re, essa dice, di guidare il Governo e la politica della Prussia secondo proprii criterii è limitato, ma non abolito dalla costituzione; i suoi atti di Governo abbisognano della controfirma di un Ministro e devono essere difesi, come prima che fosse promulgata la costituzione, dai Ministri del Re; ma restano atti governativi del Re, dalla decisione del quale emanano ed il quale esprime con essi costituzionalmente la sua volontà... È quindi mia volontà, continuava l'ordinanza, che tanto in Prussia quanto nei corpi legislativi dell'Impero, non si lasci alcun dubbio sul diritto costituzionale mio e dei miei successori, di dirigere personalmente la politica del Governo e che venga sempre respinta l'opinione secondo la quale l'inviolabilità della persona del Re o la necessità della controfirma di un ministro responsabile toglierebbe ai miei atti di Governo il carattere di risoluzioni reali indipendenti „. A cotesta maniera il Gabinetto, se non è " un tappabuchi appena nominato nella costituzione „ (2) della Prussia, come in altre simili, non può certo essere in veruna guisa assomigliato al Gabinetto inglese od al

(1) *Discorso all'Univ. di Heidelberg* del 20 gennaio 1882.
(2) Bismark, Discorso del 24 genn. 1882.

nostro. Esso ha potere ed autorità di gran lunga minori, e ne risulta del pari scemata l'autorità del Parlamento, nel suo sindacato, nella sua azione sull'amministrazione e sulla finanza, nella sua stessa opera legislativa.

L'ordinanza regia del 4 gennaio 1882 ha mostrato che in Germania si vuole impedire ad ogni costo l'invasione del parlamentarismo e mantenere intatta con tutti i suoi diritti, la monarchia costituzionale. Essa combatte il principio stesso del Governo parlamentare, la sproporzionata influenza delle Camere nel governo dello Stato ed il sindacato loro per mezzo del Gabinetto. Ma confondendo ed immedesimando la Corona ed il Governo, negando al Ministero qualsiasi azione libera e responsabile, si attenua la stessa importanza della monarchia costituzionale. È vero che le più ampie prerogative del Re sono contenute dalle leggi più severamente che negli Stati parlamentari dove si esercitano dai capi di un partito, con maggiore arbitrio e colla vana tutela d'una inefficace responsabilità. Ma lo scarso sviluppo dei poteri parlamentari di legislazione e d'inchiesta, l'insufficiente controllo sui bilanci, l'esteso potere d'ordinanza regia dimostrano che le disposizioni delle costituzioni tedesche, pressochè identiche in materia di regia prerogativa a quelle delle costituzioni inglese, belga, italiana, hanno avuto uno sviluppo affatto diverso, perchè l'effettiva azione dei poteri pubblici non è determinata dalle simpatie e dai concetti teorici degli scrittori e dei legislatori, nè dalla lettera immobile d'uno Statuto, ma dalle varie forze politiche, dalle molteplici e diverse condizioni di un paese, che vivificano, animano, muovono gli stessi poteri pubblici, fanno interpretare, svolgere, trasformare in un modo piuttostochè in un altro la costituzione (1).

Le costituzioni dei minori Stati della Germania, e quella dell'Austria-Ungheria appartengono al medesimo tipo, non essendo, per diverse ragioni, prevalsa la monarchia parlamentare, sebbene in quest'ultimo impero i partiti esercitino sulla formazione del Gabinetto una azione più decisa, ed una maggiore autorità. Però l'Austria-Ungheria non è una monarchia costituzionale, in cui la rappresentanza politica di tutto lo Stato sia concentrata in un Parlamento diviso in due Camere, e con un Gabinetto responsabile. È uno Stato composto, di natura speciale, che tiene dell'unione reale e come tale può

(1) Palma, op. cit., p. 335.

essere giuridicamente considerato. Alcune materie, le meno possibili sebbene le più gravi, sono comuni alle due parti della monarchia, la diplomazia, la guerra, il tesoro, l'amministrazione della Bosnia e dell'Erzegovina; quindi una specie di Parlamento imperiale, le Delegazioni per deliberarvi sopra, ed un Ministero imperiale o comune per amministrarle. Poi vi sono gli affari da trattare di comune accordo, infine i particolari a ciascuna parte dell'Impero, che ha il suo Gabinetto, il suo Parlamento, una distinta costituzione, di origine e di natura diverse, e che ognor più si vanno accostando alla monarchia parlamentare (1).

CAPO III.

La repubblica rappresentativa.

§ 1. — *Repubblica unitaria-parlamentare (Francia).*

La repubblica rappresentativa, come la monarchia, può distinguersi secondo la forma dello Stato, unitario o federale, e secondo la prevalenza consentita nello svolgimento della costituzione al Parlamento od al potere presidenziale. Le due distinzioni hanno talora una necessaria attinenza, per ciò che la forma federale consente una maggiore autorità al Presidente, e mette il Parlamento quasi in seconda linea, mentre la repubblica rappresentativa unitaria non ha potuto esistere in Europa che nelle forme della monarchia parlamentare, senza riuscire anzi ad evitarne i più gravi inconvenienti ed i difetti più segnalati.

La Francia, dopo una serie di infelici esperimenti, ha dovuto assumere una forma di repubblica unitaria parlamentare, che ben poco differisce dalla monarchica. L'Assemblea nazionale del 1792, dopo aver " sospeso dalle sue funzioni

---

(1) Vedasi il mio studio *Sulle unioni e combinazioni degli Stati*, Pref. al vol. VI della " Bibl. di scienze politiche ", e tutte le opere in esso citate sulla monarchia austro-ungarica e la sua storia costituzionale. Cfr. anche il volume, *Le costituzioni moderne*, serie II, vol. II, parte I, capo VI e parte II, capo VI.

il capo del potere esecutivo „, coll' atto del 10 agosto si attribuì la nomina dei Ministri, ed ampliando il suffragio politico convocò la Convenzione. Riunita il 21 settembre 1792, sin dalla prima tornata proclamò la Repubblica con un decreto, che il popolo fu chiamato a ratificare tre anni appresso. Ma fu Repubblica di violenti e di tiranni, perocchè l'anarchia, le minaccie urgenti, la rovina universale suggerirono le più estreme misure, specie dopo il supplizio del Re e l'assassinio giuridico dei Girondini. Il potere esecutivo impotente sino a che diventa tiranno, l'unica Assemblea dipendente dalla parte più attiva e violenta del popolo, il potere costituente sempre attivo e come risultato la demagogia anarchica e la dittatura, ecco la prima Repubblica francese, punto migliorata nella costituzione del 5 fruttidoro, anno III, col Direttorio di 5 membri, il Consiglio degli anziani, ed il Consiglio dei 500, un edificio di delicata e complicata architettura che non poteva durare. Gli autori della costituzione furono i primi a violarla, mantenendosi al potere col mezzo di successivi colpi di Stato, che continuarono l'anarchia e determinarono un prepotente desiderio dell'ordine e della pace, a prezzo anche di libertà. Ed il 18 brumajo dell'anno VIII, trasse dal caosse, nel quale tutte le istituzioni erano perite, l'impero dei Bonaparte.

La repubblica si tentò un'altra volta in Francia dopo le giornate di giugno, colla costituzione del 4 novembre 1848. Era una proclamazione anche più solenne di principii astratti, libertà, fraternità, eguaglianza, diritto al lavoro, rispetto all' autonomia degli altri popoli. Si riprodussero peggiorati i pregiudizi logici del 1791, la nazione che elegge l'Assemblea, l'Assemblea che ne esprime il volere, il Governo che lo esegue. Quindi una sola Camera eletta a suffragio universale e diretto in collegi di dipartimento, a scrutinio di lista, ed un presidente responsabile, eletto da tutto il popolo, senza alcun potere sulla Camera e non rieleggibile. Le continue violazioni della libertà, la reazione irruente, condussero il Presidente, che si sentiva forte e popolare, a chiedere i poteri costituenti, ed il popolo sovrano, come a Roma e come nella prima Repubblica francese, abdicò nelle mani del nuovo Imperatore.

La Repubblica venne proclamata per la terza volta il 4 settembre 1870. Dopo gli eccidi della Comune ed i vani tentativi di ristaurazione monarchica, venne iniziato quasi tacitamente l'esperimento di una vera Repubblica parlamentare. Le leggi promulgate nel 1875 determinarono la costituzione dei

poteri pubblici e la loro azione (1), un Governo parlamentare, con un capo elettivo, anzichè ereditario, ma quasi in tutto simile, del resto, a un monarca (2). Nessuna dichiarazione di principii astratti o generali, nessuna proclamazione di diritti più o meno copiati dai principii dell' ottantanove, nessuna parola di fraternità, di diritto al lavoro od alla resistenza, e quanto all'ordinamento dei poteri pubblici, appena le disposizioni essenziali. Il potere legislativo venne affidato a due Camere, la Camera dei Deputati ed il Senato. La prima è nominata a suffragio universale, perchè non si poteva togliere, coi soliti poteri parlamentari, compresa l'iniziativa delle leggi, il diritto di emendarle e la priorità nelle leggi di finanza. Il Senato si compone di 300 membri, 75 eletti dall'Assemblea a vita e da integrarsi poi per cooptazione del Senato stesso, gli altri per nove anni, rinnovabili per terzo ogni tre, da collegi speciali di delegati, a due o tre gradi, un delegato per ogni consiglio comunale, sistema che doveva dare un nucleo saldo di conservatori. Il Senato, oltre ai poteri consueti ed a quelli di giudicare i Ministri e gli attentati alla sicurezza dello Stato, ebbe il potere di deliberare, insieme al Presidente della Repubblica, lo scioglimento della Camera dei deputati. Il potere esecutivo fu conferito ad un Presidente non responsabile, salvo in casi eccezionali, nominato per sette anni e rieleggibile, senza diritto di arrestare il corso delle leggi votate dalle Camere, con facoltà di nominare e revocare un Gabinetto di ministri responsabili innanzi alle Camere. Il Presidente è eletto dalle due Camere riunite insieme in Congresso, e quindi non ha il prestigio di un capo popolare ed ha un potere effettivo ed apparente assai minore di un Re costituzionale o del Presidente americano (3).

---

(1) Saint-Girons, *Droit constitutionnel,* dimostra assai chiaramente come nelle leggi cost. del 1875 si corressero gli errori delle cost. precedenti, Introd.; Cfr.: Palma, *Costituzioni moderne,* capo I, e per i testi, nello stesso volume, p. 627-642; Thiers, *Vingt mois de présidence,* Paris 1872; Simon, *Le gouvernement de Mr Thiers,* Paris 1879; Littré, *La troisième république,* Paris 1879; Ribert, *Esprit de la constitution,* Paris 1877, ecc.

(2) L'emendamento Wallon, che chiamava *Presidente della Repubblica* il capo del potere esecutivo, fu approvato dall'Assemblea con 353 voti contro 352.

(3) " Non v'è funzionario che abbia una posizione più compassionevole „ a giudizio del Sumner Maine. " I vecchi re di Francia regnavano e governavano; il re costituzionale, secondo Thiers, non governa, ma regna; il Presidente degli Stati Uniti non regna, ma governa. Solo il Presidente della Repubblica francese doveva nè regnare nè governare „.

Le riforme compiute successivamente consolidarono la forma repubblicana, sottraendola anzitutto alla revisione, modificando con la legge del 9 dicembre 1884 la nomina dei senatori con l'esclusione della cooptazione e una più giusta rappresentanza dei Comuni secondo l'ampiezza loro, per modo che mandano alle assemblee elettorali da uno a trenta delegati; infine adottando, dopo la cattiva esperienza dello scrutinio di lista, il collegio uninominale, e vietando le candidature multiple, che potevano fomentare pericolose ambizioni.

Con queste istituzioni, vigorosamente combattute per molti anni, e sottilmente minate dai difetti del sistema parlamentare, la Francia ha tentato di associare i beneficii della monarchia costituzionale a quelli della Repubblica. Ma il Presidente ha un potere troppo limitato, una semplice parvenza, in aperto contrasto col governo personale che piace al carattere francese. Il potere della Camera elettiva è invece eccessivo, non essendo temperato dall'esecutivo, dal giudiziario, da un robusto ordinamento dell' amministrazione e da forti autonomie locali. Si aggiunga, che le tradizioni monarchiche non hanno perduta tutta la loro influenza secondata dal clero, punto favorevole alla Repubblica, ad onta delle nuovissime simpatie del Pontefice; che l'accentramento durato attraverso a tutte le costituzioni accresce nel fatto l'intollerabile dispotismo di un'Assemblea, il quale è nel tempo stesso debole e fiacco governo, tale da far sentire più acuto il desiderio di vedere, specie quando scoppiasse una grave crisi sociale, " un leone di buona razza, al posto di cinquecento gatti della specie comune ".

G. Bluntschli nota, che a favore delle presenti istituzioni francesi stanno l'energico e diffuso sentimento di libertà e d'eguaglianza, le idee democratiche prevalenti, il disaccordo profondo tra gli avversarii della repubblica, ed ora potrebbesi aggiungere anche la sua durata, che supera già quella di tutte le altre costituzioni francesi. Ma d'altra parte le brillanti e gloriose tradizioni della monarchia e dell'impero, i difetti della costituzione e le sue lacune, l' accentramento, la paura e la minaccia delle questioni sociali, potrebbero tornar fatali alla Repubblica [1]. G. Morrisson, accennando a queste ed altre difficoltà, conclude: " Vi sono anzitutto le politiche, quelle che nascono dalla distribuzione e dalla composizione dei partiti, e sono più o meno gravi, secondo le circostanze. L'intelligenza

(1) *Politica*, lib. VIII, capo II.

e l'energia di un uomo di Stato hanno una certa influenza su queste circostanze e le possono modificare: l'ostacolo per quanto grande, non è dunque insormontabile. Le difficoltà morali sono più serie, perchè si connettono al temperamento nazionale, che sfugge all'azione dell'uomo di Stato e si modifica assai lentamente. Peggiori le difficoltà sociali, strettamente connesse alle morali, moltiplicate e sovreccitate dallo scatenarsi delle passioni, e dalle antipatie di classe. Nè va taciuta un'altra considerazione generale ed è questa, che la trasformazione di un vecchio Stato dispotico in una libera repubblica è impresa di cui la storia non offre ancora esempio, e l'insuccesso si spiega, d'altronde, colle leggi che reggono le società umane „[1].

§ 2. — *Repubblica rappresentativa federale presidenziale (Stati Uniti).*

Gli infelici sperimenti repubblicani dell'Inghilterra giovarono alla fondazione di una buona costituzione repubblicana in America, come quelli di Francia al suo sviluppo. Divinando la costituzione degli Stati Uniti dell'America settentrionale servì di modello a quelle di pressochè tutti gli Stati delle due Americhe e della Svizzera medesima, i cui legislatori, ad onta di alcune sostanziali differenze, si ispirarono nel 1848 e nel 1874 all'opera immortale di Giorgio Washington[2].

La costituzione degli Stati Uniti fu preparata dal carattere del popolo, dalle sue tradizioni, dalle istituzioni locali delle singole colonie. Il sentimento religioso, il rispetto alla libertà, l'educazione popolare, i buoni ordinamenti amministrativi erano del pari saldissimi nelle colonie regie, dove era già un'Assemblea elettiva, in quelle concesse dalla Corona a grandi proprietarii, investiti di poteri quasi reali, e nei governi di corporazioni o di compagnie, che diventarono ben presto vere

(1) “ Fortnightly Review „.

(2) Argentina, 25 maggio 1853 e 11 nov. 1859; Bolivia, 25 agosto 1826, 3 agosto 1828; Brasile, 24 febbraio 1891; Colombia, 5 agosto 1886; Costarica, 26 aprile 1882; Equatore, 1830 e 1883; Haiti, 9 ottobre 1887; Honduras, 1 novembre 1880; Messico, 5 febbraio 1857 e 27 dicembre 1890; Nicaragua, 19 agosto 1858; Paraguay, 18 nov. 1870; Perù, 18 ott. 1856 e 25 nov. 1860; Salvador, 1864, 1888; Uruguay, 10 sett. 1829; Venezuela, 21 giugno 1893. — Cfr.: *Costituzioni moderne*, p. 954 a 991.

Le riforme compiute successivamente consolidarono la forma repubblicana, sottraendola anzitutto alla revisione, modificando con la legge del 9 dicembre 1884 la nomina dei senatori con l'esclusione della cooptazione e una più giusta rappresentanza dei Comuni secondo l'ampiezza loro, per modo che mandano alle assemblee elettorali da uno a trenta delegati; infine adottando, dopo la cattiva esperienza dello scrutinio di lista, il collegio uninominale, e vietando le candidature multiple, che potevano fomentare pericolose ambizioni.

Con queste istituzioni, vigorosamente combattute per molti anni, e sottilmente minate dai difetti del sistema parlamentare, la Francia ha tentato di associare i beneficii della monarchia costituzionale a quelli della Repubblica. Ma il Presidente ha un potere troppo limitato, una semplice parvenza, in aperto contrasto col governo personale che piace al carattere francese. Il potere della Camera elettiva è invece eccessivo, non essendo temperato dall'esecutivo, dal giudiziario, da un robusto ordinamento dell' amministrazione e da forti autonomie locali. Si aggiunga, che le tradizioni monarchiche non hanno perduta tutta la loro influenza secondata dal clero, punto favorevole alla Repubblica, ad onta delle nuovissime simpatie del Pontefice; che l'accentramento durato attraverso a tutte le costituzioni accresce nel fatto l'intollerabile dispotismo di un'Assemblea, il quale è nel tempo stesso debole e fiacco governo, tale da far sentire più acuto il desiderio di vedere, specie quando scoppiasse una grave crisi sociale, " un leone di buona razza, al posto di cinquecento gatti della specie comune ".

G. Bluntschli nota, che a favore delle presenti istituzioni francesi stanno l'energico e diffuso sentimento di libertà e d'eguaglianza, le idee democratiche prevalenti, il disaccordo profondo tra gli avversarii della repubblica, ed ora potrebbesi aggiungere anche la sua durata, che supera già quella di tutte le altre costituzioni francesi. Ma d'altra parte le brillanti e gloriose tradizioni della monarchia e dell'impero, i difetti della costituzione e le sue lacune, l' accentramento, la paura e la minaccia delle questioni sociali, potrebbero tornar fatali alla Repubblica [1]. G. Morrisson, accennando a queste ed altre difficoltà, conclude: " Vi sono anzitutto le politiche, quelle che nascono dalla distribuzione e dalla composizione dei partiti, e sono più o meno gravi, secondo le circostanze. L'intelligenza

---

(1) *Politica*, lib. VIII, capo II.

e l'energia di un uomo di Stato hanno una certa influenza su queste circostanze e le possono modificare: l'ostacolo per quanto grande, non è dunque insormontabile. Le difficoltà morali sono più serie, perchè si connettono al temperamento nazionale, che sfugge all'azione dell'uomo di Stato e si modifica assai lentamente. Peggiori le difficoltà sociali, strettamente connesse alle morali, moltiplicate e sovreccitate dallo scatenarsi delle passioni, e dalle antipatie di classe. Nè va taciuta un'altra considerazione generale ed è questa, che la trasformazione di un vecchio Stato dispotico in una libera repubblica è impresa di cui la storia non offre ancora esempio, e l'insuccesso si spiega, d'altronde, colle leggi che reggono le società umane „[1].

§ 2. — *Repubblica rappresentativa federale presidenziale (Stati Uniti).*

Gli infelici sperimenti repubblicani dell'Inghilterra giovarono alla fondazione di una buona costituzione repubblicana in America, come quelli di Francia al suo sviluppo. Divinando la costituzione degli Stati Uniti dell'America settentrionale servì di modello a quelle di pressochè tutti gli Stati delle due Americhe e della Svizzera medesima, i cui legislatori, ad onta di alcune sostanziali differenze, si ispirarono nel 1848 e nel 1874 all'opera immortale di Giorgio Washington [2].

La costituzione degli Stati Uniti fu preparata dal carattere del popolo, dalle sue tradizioni, dalle istituzioni locali delle singole colonie. Il sentimento religioso, il rispetto alla libertà, l'educazione popolare, i buoni ordinamenti amministrativi erano del pari saldissimi nelle colonie regie, dove era già un'Assemblea elettiva, in quelle concesse dalla Corona a grandi proprietarii, investiti di poteri quasi reali, e nei governi di corporazioni o di compagnie, che diventarono ben presto vere

---

(1) “ Fortnightly Review „.

(2) Argentina, 25 maggio 1853 e 11 nov. 1859; Bolivia, 25 agosto 1826, 3 agosto 1828; Brasile, 24 febbraio 1891; Colombia, 5 agosto 1886; Costarica, 26 aprile 1882; Equatore, 1830 e 1883; Haiti, 9 ottobre 1887; Honduras, 1 novembre 1880; Messico, 5 febbraio 1857 e 27 dicembre 1890; Nicaragua, 19 agosto 1858; Paraguay, 18 nov. 1870; Perù, 18 ott. 1856 e 25 nov. 1860; Salvador, 1864, 1888; Uruguay, 10 sett. 1829; Venezuela, 21 giugno 1893. — Cfr.: *Costituzioni moderne*, p. 954 a 991.

repubbliche rappresentative. Le colonie, senza esercito e senza marina, avevano un potere esecutivo limitato, una forte autorità comunale, e precise guarentigie di tutte le libertà civili e politiche.

Dapprima le colonie tennero congressi e leghe per provvedere in comune agli interessi collettivi. Dopo la dichiarazione d'indipendenza del 1776, affidarono questi interessi ad un Congresso permanente, mentre la resistenza sviluppava lo spirito nazionale e determinava una certa identità di fini. Gli alleati strinsero dapprima una lega, come quelle dell'Olanda e della Svizzera; poi associarono, come suggeriva l'esperienza, il potere di finanza, il diplomatico e la direzione militare, infine riconobbero la necessità di conferire ad un Governo centrale maggiori poteri. E dopo un nuovo esperimento di confederazione, il Congresso di Filadelfia adottò la forma federale, con le istituzioni suggerite da Giorgio Washington, Alessandro Hamilton, Giacomo Madison, Beniamino Franklin, e dagli altri, che ben si considerano come i padri immortali della costituzione [1].

Nel Governo degli Stati Uniti i poteri, piuttosto che divisi, come suona la lettera, sono coordinati. Il Presidente, capo dell' esecutivo, partecipa al legislativo col *veto;* il Congresso concorre con uno dei suoi rami, il Senato, alla nomina degli alti funzionari; la Corte suprema esercita anche un potere politico. I poteri sono così fra loro coordinati per evitare i conflitti, od almeno rendere sempre possibili soluzioni pacifiche. Il potere legislativo è stato diviso fra due Camere, più che per ragioni teoriche, per un'assoluta necessità dello Stato federale e per consiglio dell'esperienza. Alcuni Stati, che avevano adottato nelle loro costituzioni l'unica Assemblea, furono ben presto condotti a dividerla in due rami. Nella costituzione federale, la Camera dei Rappresentanti rappresenta la nazione, il Senato gli Stati, e insieme formano il potere legislativo dell' Unione.

La Camera dei rappresentanti è composta di 356 deputati, cifra determinata in seguito all'ultimo censimento, nella pro-

(1) Si vedano gli scritti citati a p. 563-575, *Cost. mod.*, e specialmente: Perley Poore, *Federal constitutions* ecc.; Noailles, *Cent ans de République aux États Unis*, Paris 1877; Gourd, *Les chartes coloniales et les const. de l'Amérique du nord*, Paris 1885, 2 vol.; Cooley, *Constitutional limitations*, Boston 1890; Bryce, *American commonwealth*, 3 vol., Boston 1888; Cartier, *La République américaine*, 4 vol. in-8°, Paris 1890; ed i commenti di Story, Seaman, Rüttimann, Mc Knight, Burgess ecc., citati nel vol. VI, parte I " Bibl. di scienze polit. ".

porzione di uno ogni 180,000 abitanti, per guisa però che hanno almeno un deputato, anche i cinque Stati che non raggiungono questa cifra. I deputati sono nominati dagli elettori dell'Assemblea più popolare di ciascuno Stato, cioè a suffragio pressochè dovunque universale, senza alcuna esclusione di razza o di colore. Sono eleggibili i cittadini, che da sette anni almeno risiedono nell'Unione, sono domiciliati nello Stato che li nomina ed hanno compiuti i 25 anni. La legislatura dura due anni, termine preferito in seguito alle molte esperienze, ed i deputati hanno una indennità annuale, che prima si dava a ragione di seduta. La Camera non può essere sciolta, come non lo possono essere per alcuna ragione dai governatori le Assemblee dei singoli Stati.

Il Senato è costituito dai rappresentanti degli Stati, due per ciascuno, cioè in tutto 88, senza riguardo a popolazione, per guisa che New-York, con 6 milioni d'abitanti, ha la medesima rappresentanza del Nevada con men di 50,000. Durano in ufficio sei anni, rinnovandosi per terzo ogni due, per guisa da mantenere l'elemento tradizionale, temperare l'eccessiva mobilità democratica, e conservare all'interno la popolarità del Congresso, all'estero il prestigio della Repubblica. I senatori devono avere l'età di trent'anni, essere da nove cittadini dell'Unione, avere domicilio nello Stato dove sono eletti: essi vengono nominati dalle Legislature locali. Il Senato è presieduto dal vicepresidente dell'Unione, ovvero nomina un presidente a tempo, che in ogni caso vota soltanto se trattasi di decidere fra due opinioni uguali.

Il Congresso, lungi dall'essere onnipotente, — come si dice il Parlamento inglese ed è il francese anche quando non si afferma tale, — ha poteri limitati, e rigorosamente definiti dalla costituzione, il che era necessario, trattandosi di menomare considerevolmente la sovranità onde gli Stati erano gelosissimi. I poteri attribuiti al Congresso sono principalmente finanziarii, commerciali e politici. Il Congresso può mettere imposte ed esigerle, contrarre debiti e provvedere al loro pagamento, legiferare intorno alle monete, ecc. Le proposte di leggi finanziarie debbono essere iniziate nella Camera, ma il Senato può emendarle. Il Congresso conclude i trattati di commercio, ha la polizia dei mari e dei fiumi, amministra le poste, e prende tutti i provvedimenti necessari alla protezione del commercio in generale, sia coll'estero, sia nell'interno del paese; infine, può dichiarare la guerra, concludere la pace,

disporre dell'esercito e della flotta, e provvede a tutte le relative spese e attribuzioni.

Oltre ai poteri attribuitigli esplicitamente, il Congresso degli Stati Uniti ne esercita altri per analogia, sollevando però sempre vivi contrasti, come avvenne nelle questioni delle tariffe, della Banca, della schiavitù, della *ricostruzione* degli Stati ribelli, onde derivarono, fra altre conseguenze, la guerra civile. Il Congresso americano, anzichè nella capitale di uno degli Stati, risiede in una città federale, creata a tale intento, e i cui cittadini sono privi dei diritti politici, esperienza assai opportuna per una repubblica, sopratutto federale.

Il potere esecutivo è attribuito ad un *Presidente;* in caso venga a morire o sia destituito, gli sottentra il vice-presidente. È eletto per quattro anni; la costituzione non vieta la rielezione, ma l'esempio di Washington, e la considerazione dei pericoli che ne deriverebbero vietano almeno di accettare o chiedere una seconda rielezione. Non può essere eletto all'ufficio di Presidente chi non sia cittadino americano di nascita e non abbia 35 anni d'età e 14 di residenza nell'Unione. Il sistema dell'elezione diretta del popolo venne escluso pel timore che il presidente si sentisse più influente del Congresso; dapprima, e nell'intenzione degli autori della costituzione, veniva scelto da speciali elettori presidenziali, in numero eguale a quello dei membri che ciascuno Stato invia al Congresso, senza mandato imperativo; poi prevalse a poco a poco questa forma di mandato, a scapito della guarentigia, che offre l'elezione indiretta, e l'elezione del Presidente si incominciò a preparare nei caucus e nelle convenzioni, da mestieranti politici che impongono al paese un candidato, nell'interesse loro o del partito, con una vicenda di mercati indecorosi e fatali alla politica moralità. L'elezione ha luogo il martedì seguente al primo lunedì di novembre, e l'eletto prende possesso dell'ufficio il 4 marzo successivo. Dal 1802 si vota distintamente pel Presidente e pel Vice-presidente e se nessuno ha la maggioranza, vengono scelti il primo dalla Camera, il secondo dal Senato, fra i tre candidati che hanno avuto il maggior numero di voti.

Responsabile è il presidente, che nomina e revoca i Ministri, ai quali non è consentito seggio e voto nelle Camere. Le leggi devono essere approvate dal presidente e se questa sanzione si indugia oltre ai 10 giorni, si ha per data se il Congresso è riunito, per ricusata se chiuso. Il presidente può invece apporre alla legge il suo *veto;* questa viene tuttavia

approvata se raccoglie a suo favore una maggioranza di due terzi in ciascuna Camera, a voto palese; in generale sottentra la riflessione, si indugia, e in caso di conflitto, la decisione viene rimessa al paese colle elezioni generali.

Il presidente ha poteri alquanto più grandi di quelli del Consiglio federale svizzero; comanda l'esercito, l'armata e la milizia; conclude i trattati, che sono validi soltanto dopo l'approvazione del Senato; nomina, d'accordo con questo per i posti più elevati, i funzionarii e può di sua autorità revocarli; dirige l'amministrazione federale col mezzo dei segretari di Stato; comunica per via di messaggi colle Camere. Può essere messo in istato d'accusa dalla Camera *(impeachement)* e giudicato dal Senato presieduto dal *Chief justice*. Il Senato pronuncia solo la destituzione, rimettendo l'eventuale giudizio ai tribunali ordinari.

Il *potere giudiziario* è affidato ad una Suprema Corte, con nove Corti subordinate di circuito e di distretto, e alla Corte dei reclami. La Corte Suprema mantiene la costituzione contro le leggi federali, queste contro le leggi degli Stati, pronunciandosi però soltanto sui casi speciali, interpreta i trattati colle Potenze, giudica le controversie fra due Stati, fra uno Stato e l'Unione, fra uno Stato e il cittadino di un altro, fra cittadini di Stati diversi. I magistrati sono nominati dal Presidente, su parere del Congresso, ma per quanto abbiano una posizione elevata non si possono dire pienamente indipendenti dai poteri politici [1]. La costituzione guarentisce la libertà dei cittadini, e tutti i fondamentali diritti di un libero popolo.

Le istituzioni dei 44 Stati sono modellate su quelle dell'Unione, con il carattere ancora più democratico e con una crescente tendenza ad accordare al popolo una parte nella legislazione col *referendum* od in altro modo [2]. I Territorii mandano al Congresso i loro delegati e sono soggetti alla sua amministrazione. La costituzione federale è stata approvata da tutti gli Stati, con lunghe e gravi difficoltà, perchè dura riusciva la rinuncia alla politica sovranità, e non senza vivaci contrasti venne successivamente emendata, come può esserlo

(1) Si vedano specialmente: Willoughby Westel W., *The supreme Court of the United States, its history and influence in our constitutional system*, Baltimora 1890, e Brinton Coxe, *An essay on judicial power* ecc., Philadelphia 1893.

(2) Oberholtzer E. P., *Referendum in America, a discussion of law making by popular vote*, Philadelphia 1893.

ogni volta che l'emendamento sia accolto da ciascuna Camera a maggioranza di due terzi dei voti, ed approvato poi dalle Legislature di tre quarti degli Stati.

La costituzione degli Stati Uniti d'America è stata segno ormai a troppo numerosi e complessi giudizii, perchè possano essere riassunti in poche parole. È un grande quadro pieno di luci e d'ombre; una vigorosa iniziativa individuale va commista ad uno sfrenato egoismo, un sincero e diffuso patriottismo tempera a mala pena il crescente dispotismo delle maggioranze. La politica è principalmente occupazione di mestieranti, i giudici sono in troppi Stati eletti dal popolo, i funzionarii mutabili e quindi corrotti od incapaci, il pericolo di conflitti continuo e grave, s'aggiunga che l'esperienza ha potuto compiersi in condizioni le più favorevoli, senza vicini incomodi o pericolosi, con un territorio sterminato, con le più abbondanti ricchezze naturali, mentre già appaiono anche là, non scevre di minaccie, le questioni che più agitano e tormentano la vecchia Europa, e le enormi ricchezze accumulate in poche mani, e gli eserciti di lavoratori non sempre occupati formano uno stridente contrasto. Ma quali si siano i giudizii, e per quanto gravi i pericoli, nessun può disconoscere che anche le istituzioni politiche hanno contribuito al benessere ed al progresso civile, economico, morale di una nazione, progresso così grande come nessun'altra ha mai sino ad ora raggiunto.

§ 3. — *La repubblica rappresentativa federale a Direttorio (Svizzera).*

Anche nella Svizzera le libertà sono antichissime, se già il patto del 1291 appare come la conferma di più antiche istituzioni, consacrate dalla religione del giuramento. L'associazione politica dei quattro primi Cantoni si sviluppò per via di aggregazioni d'altre repubbliche, ed attraverso a guerre esterne e ad interne contese si formò e consolidò la costituzione nei secoli. Il patto del 1798 costituì la Repubblica elvetica una e indivisibile, con istituzioni modellate su quelle della Francia. Ma erano siffattamente contrarie alle tradizioni, al carattere, alle idee, ai bisogni del popolo, che non durarono, e già nel 1800 subirono radicali modificazioni. Due anni dopo, il primo console, chiamati alcuni notabili a Parigi, coll'*atto di mediazione,* istituì un governo centrale, con una Dieta a mandato

imperativo, mettendo il Landamanno del Cantone dirigente a capo dell'esecutivo, mentre nei Cantoni stessi, sotto la lenta azione delle idee prevalenti dovunque, si sviluppavano l'eguaglianza, la libertà dei cittadini e le istituzioni rappresentative.

Il patto del 1815, stretto sotto l'influenza delle Corti straniere, che avevano guarentito alla Svizzera indipendenza e neutralità, ma non le potevano consentire libertà, conferì i poteri pubblici ad una Dieta, composta dei deputati dei Cantoni, che votano secondo le istruzioni e per Cantone, con autorità assai limitata; e ad un Direttorio, alternato fra i tre Cantoni di Zurigo, Berna e Lucerna, coll'aggiunta di rappresentanti federali per trattare degli oggetti più importanti. A questo modo i governati furono abbandonati ai governanti, e le costituzioni aristocratiche vennero ristabilite in parecchi Cantoni, dove poi si determinarono popolari rivolte.

Dopo le contese fra Cantoni, le insurrezioni scoppiate in varii luoghi e la guerra del Sonderbund, la Svizzera approvò la costituzione federale del 12 settembre 1848, modellata su quella degli Stati Uniti d'America. Questa venne sostituita da quella del 30 maggio 1874 per meglio guarentire la libertà dei cittadini ed estendere i poteri della Confederazione (1). L'eguaglianza è guarentita, sono vietate le capitolazioni militari e vietato alla Confederazione di mantenere un esercito permanente, mentre tutti i cittadini validi sono obbligati al servizio militare. Sono pure guarentite la libertà commerciale e industriale, il segreto delle lettere e dei telegrammi, la libertà del domicilio, della coscienza, dei culti, di stampa, di associazione, di riunione, mentre altre guarentigie si raggiungono estendendo il potere federale sopra quello dei Cantoni.

Il potere legislativo è affidato all'Assemblea federale, formata di due Consigli. Il Consiglio nazionale si compone dei deputati del popolo, uno ogni 20,000 abitanti o frazione superiore alla metà; sono eletti a suffragio universale diretto, in collegi plurinominali, salvo nei cinque Cantoni che hanno meno di 30,000 abitanti ed eleggono un solo deputato. Il Consiglio degli Stati si compone di 44 deputati, due per Cantone. I primi

(1) Palma, *Cost. mod.*, cap, V; " Bibl. di scienze pol. ", vol. VI, parte II, dove si pubblicarono le opere di Dubs, Tallichet ed altre; *Raccolta delle cost. fed. e canton.*, 1880: le opere storiche di Bluntschli, Blumer, Meyer, Feddersen, ed i commenti di Cohn, Heimann, Blumer, Orelli, Rüttimann, Bury, Cunningham, Salis, C. R. Ullmer, ecc., ivi citati.

sono indennizzati dalla cassa federale, i secondi dai Cantoni. Sono eleggibili tutti i cittadini svizzeri elettori e laici. I due Consigli hanno la somma del potere legislativo, esercitano il diritto di grazia, ed eleggono riuniti le autorità federali.

Il Consiglio federale è la suprema autorità esecutiva e direttiva della Confederazione. Si compone di sette membri, nominati per tre anni dalle due Camere insieme unite. Tra essi si riparte la direzione delle diverse amministrazioni, ed all'esame ordinario degli affari attende, sotto la vigilanza del Consiglio federale, la cancelleria federale.

L'amministrazione della giustizia è affidata ad un Tribunale federale, colla giurìa in materia penale. I giudici sono eletti dalle due Camere, e la loro competenza si estende ai casi civili nei quali un Cantone o la Confederazione è parte, ai casi penali determinati dalla costituzione, ed alle questioni costituzionali. I funzionarii sono responsabili. La costituzione può essere riformata, previo assenso del popolo, da una speciale Assemblea costituente. Qualunque modificazione deve essere sancita dal voto popolare.

La costituzione del 1874 fu certamente un passo audace sulla via che condurrebbe la Svizzera allo Stato unitario, da alcuni invocato, da altri ritenuto come contrario alle tradizioni, alle idee, alle condizioni del paese, pericoloso per la sua stessa esistenza. " La Svizzera scrive A. Daguet, perderebbe il suo carattere politico, il segreto della sua forza e del suo prestigio, il palladio vero delle sue libertà, l'unità nella diversità ". Il più vivo desiderio di tutti i sinceri liberali, come ebbe a scrivere G. Dubs, " è che la Svizzera serbi fede a sè medesima, resti quello che fu sempre: *eine freie staatliche Genossenschaft,* non solo nella forma esteriore, ma in ispirito e verità ". Persino G. Planta, al quale pare che la Svizzera tenda a trasformarsi in Stato unitario, sostiene che essa non può ad alcun patto diventare uno Stato accentrato, e deve almeno volgere i suoi sforzi a cercare in vigorose autonomie amministrative, nello sviluppo della libertà individuale, nella guarentigia dei diritti di tutte le minoranze, quei vantaggi che le derivano dalla forma federale (1).

Pochi Stati in Europa hanno potuto attraversare tanti secoli quasi senza rivoluzioni, senza lotte lunghe e sanguinose, dif-

(1) DAGUET, *Histoire de la Conféd. Suisse*, Genève 1879; DUBS, *La democrazia svizzera;* PLANTA, *Die Entwiklung der Schweiz zur Einheitsstaats*, Zurich 1877.

fondendo tutto intorno il rispetto e l'affetto, mentre accolgono cittadini di razza, di lingua, di religione diversi e ne hanno fatta una sola nazione, tra quelle dove è più vivo il sentimento di patria. Le istituzioni federali e le cantonali, sebbene si discostino così da quelle della Francia, che dalle costituzioni americane e formino quasi un tipo distinto, per la forma speciale dell'esecutivo, per la larga partecipazione del popolo alla legislazione e per altre peculiari istituzioni, sono pur sempre degne di grande ammirazione, tra quelle che meglio contribuirono a raggiungere gli intenti di uno Stato moderno, a conseguire, col maggior benessere, la maggior guarentigia d'ordine e di libertà, il rispetto del mondo.

CAPO IV.

La Costituzione italiana.

Lo studio completo del diritto costituzionale italiano domanda non solo una conoscenza profonda della costituzione inglese e delle principali imitazioni di esse, monarchiche o repubblicane, che riescirono a stabilirsi o si succedettero con alterna vicenda nei varii stati civili, ma altresì quella della nostra storia, degli elementi costitutivi del carattere nazionale e delle istituzioni cadute o tuttora vigenti, che meglio possono conciliarsi col sistema costituzionale, ovvero ne contrastarono lo sviluppo, contribuendo ai difetti che l'aduggiano. L'Italia ha avuto, come si è veduto a suo tempo, monarchie consultive, che durarono secoli; ha avuto istituzioni municipali vigorose e dalle altre genti invidiate, come subì poi costituzioni che vissero la vita di un giorno, imitazioni od importazioni straniere, largite dai principi sotto l'impulso della paura o dell'entusiasmo, ma tutte del pari cadute, salvo una sola, quella promulgata nel 1848 in Piemonte.

Come in Francia ed in altri Stati d'Europa, la conciliazione del principato colla libertà, della monarchia rappresentativa colle esigenze della democrazia sembrarono per lungo tempo ardui e quasi insolubili problemi, e furono segno a memora-

bili controversie. Le difficoltà si complicavano per noi a cagione delle servitù domestiche e straniere, le quali facevano credere più facile il conseguimento della libertà col sacrificio dell'unità, e ponevano perciò davanti agli occhi anche la forma federale, con le variazioni sue e con una ben singolare, quale sarebbe stata la presidenza di una " repubblica di principi „ affidata al Pontefice.

Gli antichi governi erano stati abbattuti, ma in luogo della promessa libertà, fu ad essi sostituito il dominio della Francia imperiale, che significava tasse onerose, continue leve d'uomini, silenzio alla stampa, divieto d'ogni pubblica riunione, quotidiane vessazioni della polizia strapotente ai cittadini. Contemporaneamente però le leggi furono rese più uniformi, l'amministrazione venne assai migliorata, uguali diritti furono concessi a tutte le classi sociali ed agli uffici pubblici poterono aspirare cittadini di qualsiasi condizione; si abolirono i conventi, si aprirono scuole d'ogni ordine, le città vennero migliorate e abbellite, si costruirono nuove strade, furono arginati fiumi, prosciugate paludi, agevolate in ogni maniera le comunicazioni. Gli Italiani si segnalarono nuovamente in ogni più nobile impresa della mente e del braccio, ma la patria era ridotta a provincia francese.

Anche gli eserciti alleati nel 1813 vennero a " liberare completamente l'Italia „, e i generali austriaci, inglesi e d'altre genti, come negli anni successivi, le promisero " libertà, indipendenza ed ogni maniera di benessere per guisa da renderla fra le genti invidiata „. Ma il Congresso di Vienna ristaurò i Governi assoluti anteriori al dominio napoleonico, con due repubbliche di meno, Genova e Venezia, e l'Imperatore d'Austria rispondeva nel 1816 ai deputati veneti, che " avendo le sue armi vittoriose riconquistata l'Italia, non era il caso di parlare di indipendenza, nè di costituzione „. Perciò venne annullata anche la costituzione data alla Sicilia da lord Guglielmo Bentinck, per impedire, come ebbe a dire il Metternich, ch'essa servisse in appresso d'esempio al Regno di Napoli, " imperocchè i numerosi costituzionalisti di quel Regno, sostenuti da tale precedente non avrebbero tardato ad insistere perchè il Re concedesse anche a loro una forma di Governo rappresentativo „. Mezzo opportunissimo a mantenere gli Italiani in servitù reputavano l'ignoranza, e l'Imperatore d'Austria raccomandava ai Professori dell'Università di Pavia di non fargli uomini colti e studiosi, ma sudditi fedeli, devoti a lui ed alla

sua casa. Quindi, da un lato un dispotismo crescente, dall'altro un malcontento diffuso, universale, che alimentava le congiure, spegnendo nella resistenza passiva e nell'odio settario ogni vero concetto di libertà.

Il 6 luglio 1820, in seguito all'agitazione provocata dalla rivoluzione di Spagna, ai reclami dell'esercito capitanato da Guglielmo Pepe, ed alle suppliche dei Ministri, Re Ferdinando delle Due Sicilie promise una costituzione simile allo Statuto di Cadice e la giurò solennemente sul Vangelo il 13 successivo. Riconfermava il suo giuramento il 1° ottobre davanti alle Camere riunite, assicurando, anche nel recarsi al convegno delle Potenze in Lubiana, che i principii fondamentali della costituzione sarebbero stati in ogni caso mantenuti [1]. Ma i monarchi, disapprovando subito " quella odiosa finzione chiamata costituzione ", gli imposero di liberare il suo regno da siffatto incubo, ed il Re spergiuro tornò colle baionette austriache a distruggere l'opera propria, facendo orribile scempio di patrioti.

Le dichiarazioni del Congresso di Lubiana, dove i monarchi avevano convenuto di non voler concedere all'Italia alcuna libertà, pronti ad aiutare l'Austria a reprimere qualsiasi movimento in quel senso, caddero come pece, anche sul fuoco dei moti piemontesi del 1821 e ne attizzarono le vampe, costringendo Vittorio Emanuele ad abdicare a favore del fratello Carlo Felice, che sapevasi avverso ad ogni riforma costituzionale. Il reggente Carlo Alberto prometteva frattanto, che " la costituzione di Spagna sarebbe promulgata ed osservata come legge dello Stato, sotto quelle modificazioni che dalla rappresentanza nazionale, in un con sua maestà il Re verranno deliberate ". Ma Carlo Felice, disapprovò la costituzione e tutto quel moto e non fece mai la più lieve concessione ai principii liberali. Si può immaginare se le soldatesche austriache, che avevano aiutato i Re di Piemonte e

(1) " Ogni mio sforzo sarà adoperato perchè il nostro stato politico rimanga sempre fondato sulle seguenti basi. Sia assicurata per una legge fondamentale dello Stato la libertà individuale e reale. Nella composizione dei corpi dello Stato non si abbia alcun riguardo ai privilegi di nascita; non possano essere stabilite imposte senza il consenso della nazione legittimamente rappresentata; sia alla medesima reso conto delle pubbliche spese. Le leggi sieno fatte d'accordo colla rappresentanza nazionale; il potere giudiziale sia indipendente. Resti la libertà della stampa, salve le leggi restrittive dell'abuso della medesima; i ministri siano responsabili e sia fissata la lista civile ". E rivolgendosi al figlio aggiunse l'esplicita promessa di " concedere la costituzione spagnuola ".

di Napoli nell'opera liberticida, adempissero a cotesto ufficio loro nel Lombardo-Veneto, insegnando agli Italiani che la supremazia austriaca era assolutamente incompatibile colla libertà della loro patria, e che il primo passo per conseguire la libertà doveva essere l'indipendenza.

Così le masse si abituarono a considerare la legge, il Governo e tutti coloro che lo servivano o rappresentavano come nemici naturali del popolo. Il che se era dovunque una delle espressioni del generale malcontento, eccitava specialmente gli animi dei liberali napoletani, soggetti ad un governo che venne chiamato " negazione di Dio ", tanto era corrotto e feroce. Ma i moti del Cilento, dove fu proclamata nel 1828 la costituzione francese, furono spenti nel sangue. Così l'Italia, come asseriva allora lo stesso Châteaubriand ministro francese a Roma, continuava a gemere tutta quanta sotto il giogo di governi duri e dispotici, alcuni dei quali sciaguratamente cattivi, e l'anno dopo il principe di Metternich dichiarava che la penisola, fra tutti i paesi europei, era quello che aveva maggior tendenza alla rivoluzione.

Infatti i moti di Francia determinarono nel 1830 e nell'anno appresso anche in Italia parziali insurrezioni chiedenti la costituzione. Ma di nuovo le soldatesche austriache ristabilirono i principi fuggiti o scacciati, ristabilirono il poter temporale abolito in gran parte dallo Stato Pontificio, e con la loro presenza incuorarono la più violenta e fedifraga reazione, dimostrando ai pochi illusi come il governo assoluto, fosse di principi buoni o perversi, era del pari incompatibile con qualsiasi sicurezza personale, colla giustizia, colla civiltà, collo stesso benessere generale del popolo. I sudditi dovevano comportarsi " come fedeli servi del loro padrone, perchè il sovrano è il padrone e può disporre egualmente dei beni e della vita dei sudditi " (1).

Appunto in quel tempo un giovane carbonaro chiuso nella fortezza di Savona concepiva l'idea di una vasta associazione, intesa ad unire tutti gli Italiani in un comun proposito, per liberare il loro paese dalla servitù straniera, facendo dell'Italia una libera repubblica: così Giuseppe Mazzini fondava la *Giovane Italia*, e quello che era stato il sogno e il vaticinio di Dante, di Petrarca, di Machiavelli, di Michelangelo, d'Alfieri, di Pellico, diventava una religione, che ebbe tra i suoi primi

(1) *Doveri dei sudditi verso il sovrano.* Milano 1834 (testo di scuola).

aderenti l'oscuro comandante in seconda d'una nave che veleggiava nel mar d'Azof, Giuseppe Garibaldi. Proprio in quei giorni veniva mandato agli arresti a Bard, " per manifestazione di idee sovversive ", un giovane ed irrequieto ufficiale del genio, Camillo Cavour. Così il destino univa sin d'allora i tre grandi, che con Vittorio Emanuele dovevano fondare la libertà e la grandezza d'Italia, sulla costituzione monarchica unitaria.

L'esaltazione generale contro i cattivi governi pei torti inflitti alla penisola condusse a molte imprese disperate, che valsero però a tener vivo lo spirito nazionale e dopo il grande sollevamento del 1848, sopravvivendo ai trionfi della successiva reazione, fecero attraversare all'Italia un periodo di conflitti, di pericoli, di difficoltà, di speranze, per poi condurla a quei successi, che incominciando dalla guerra franco-italiana del 1859-60, finirono per assicurarle libertà ed indipendenza sotto il Governo costituzionale della casa di Savoia. Massimo d'Azeglio, tornando in sulla fine del 1845 da un viaggio traverso l'Italia, riferì a Carlo Alberto, che il tempo delle congiure e delle ribellioni locali pareva passato; tutti erano convinti, che se non v'era una forza sulla quale contare, non si poteva concluder nulla, e sentivano che il Piemonte avrebbe potuto essere quella forza, od almeno diventare il nucleo attorno al quale si sarebbero raccolte le forze di tutti. Ed il Re rispondeva... " presentandosi l'occasione la mia vita, la vita dei miei figli, le mie armi, i miei tesori, il mio esercito, tutto sarà speso per la causa italiana ". Massimo d'Azeglio apparteneva appunto a quella schiera, che stanca dei sollevamenti rivoluzionarii, per migliorare le condizioni d'Italia voleva tentare un altro mezzo: illuminare l'opinione pubblica perchè imponesse poi a chi era al potere le desiderate riforme (1). Vincenzo Gioberti, combattendo l'idea dell'unità repubblicana, proponeva una federazione di Stati italiani, che avendo a capo il papa, con riforme amministrative, miglioramenti materiali e maggior tolleranza d'opinioni, avrebbe potuto favorire il progressivo svolgimento della libertà italiana (2). Cesare Balbo, pur trovandosi d'accordo con Gioberti quanto alla federazione e alle riforme, insisteva nel consigliare agli Italiani di conseguire anzitutto l'indipendenza (3). Giacomo Durando deside-

(1) *Miei Ricordi, Degli ultimi casi di Romagna*, e altrove.
(2) *Primato morale e civile degli italiani*, e altrove.
(3) *Delle speranze d'Italia*, e altrove.

promulgazione dello Statuto. Viva e animata fu la discussione, ma la maggioranza espresse voto favorevole alla pubblicazione di uno Statuto costituzionale, e Carlo Alberto promulgava il giorno appresso il proclama con cui annunciava le basi dello Statuto [1]. In pochi giorni, non consentendo la gravità dei momenti " i più maturi studi che si sarebbe desiderato prose-

---

(1) Ecco il testo di questo proclama dell'8 febbraio 1848: " I Popoli che per volere della Divina Provvidenza governiamo da diciassette anni con amore di padre — *Carlo Alberto saliva al trono, per la morte di Carlo Felice, il giorno 27 aprile 1831* — hanno sempre compreso il Nostro affetto, siccome Noi cercammo di comprendere i loro bisogni; e fu sempre intendimento Nostro che il Principe e la Nazione fossero coi più stretti vincoli uniti pel bene della patria.

" Di questa unione ognor più salda avemmo prove ben consolanti nei sensi con cui i Sudditi Nostri accolsero le recenti riforme, che il desiderio della loro felicità Ci aveva consigliate per migliorare i diversi rami di amministrazione, ed iniziarli alla discussione dei pubblici affari.

" Ora poi che i tempi sono disposti a cose maggiori, ed in mezzo alle mutazioni seguìte in Italia, non dubitiamo di dar loro la prova la più solenne che per Noi si possa della fede che conserviamo nella loro devozione e nel loro senno.

" Preparate nella calma, si maturano nei Nostri Consigli le politiche istituzioni, che saranno il complemento delle riforme da noi fatte, e varranno a consolidarne il benefizio in modo consentaneo alle condizioni del paese.

" Ma fin d'ora Ci è grato il dichiarare, siccome col parere dei Nostri Ministri e dei principali Consiglieri della Nostra Corona abbiamo risoluto e determinato di adottare le seguenti basi di uno Statuto fondamentale per istabilire nei nostri Stati un compiuto sistema di governo rappresentativo.

Art. 1. — La religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola religione dello Stato (*Statuto, art. 1*).

Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi (*Id., art. 1*).

Art. 2. — La persona del Re è sacra ed inviolabile (*Id., art. 4*).

I suoi ministri sono responsabili (*Id., art. 67*).

Art. 3. — Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo supremo dello Stato. Egli comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra; fa i trattati di pace, d'alleanza e di commercio; nomina a tutti gl'impieghi; e dà tutti gli ordini necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne o dispensarne l'osservanza (*Id., art. 5, 6*).

Art. 4. — Il Re solo sanziona le leggi e le promulga (*Id., art. 7*).

Art. 5. — Ogni giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome. Egli può far grazia e commutare le pene (*Id., art. 68, 8*).

Art. 6. — Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere (*Id., art. 3*).

Art. 7. — La prima sarà composta da Membri nominati a vita dal Re (*Id., art. 33*); la seconda sarà elettiva sulla base del censo da determinarsi (*Questa disposizione, che limitava l'elettorato al solo requisito del censo, non si trova più nell'art. 39 dello Statuto, il quale dispone che " la Camera elettiva è composta di deputati scelti dai collegi elettorali conformemente alla legge "*).

Art. 8. — La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle Camere (*Statuto, art. 10*).

guire nella calma „ — e dei quali appena possiamo immaginare quanto sarebbe stato grande il beneficio nel procurarci istituzioni più originali ed adatte, — vennero preparati il testo dello Statuto (1) e le leggi principali sulla stampa, sulle elezioni e sulla milizia comunale, che dovevano completarlo (2). Le discussioni

Però ogni legge d'imposizione di tributi (*L'articolo 10 dello Statuto estende questa precedenza anche alle " leggi di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato „*) sarà presentata prima alla Camera elettiva.

Art. 9. Il Re convoca ogni anno le due Camere: ne proroga le Sessioni, e può disciogliere la elettiva; ma in questo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi (*Statuto, art. 9*).

Art. 10. — Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non sarà consentito dalle Camere e sanzionato dal Re (*Id., art. 30*).

Art. 11. — La stampa sarà libera, ma soggetta a leggi repressive (*Id., art. 28*).

Art. 12. — La libertà individuale sarà guarentita (*Id., art. 26*).

Art. 13. — I Giudici, meno quelli di Mandamento, saranno inamovibili dopo che avranno esercitate le loro funzioni per uno spazio di tempo da determinarsi (*Id., art. 70*).

Art. 14. — Ci riserviamo di stabilire una Milizia comunale composta di persone che paghino un censo da fissare (*Id., art. 6*).

Essa verrà posta sotto gli ordini delle Autorità amministrative e la dipendenza del Ministero dell'Interno.

Il Re potrà sospenderla o discioglierla nei luoghi dove crederà opportuno.

Lo Statuto fondamentale, che d'ordine Nostro vien preparato in conformità di queste basi, sarà messo in vigore in seguito all'attivazione del nuovo ordinamento delle amministrazioni comunali (*Il Senato e la Camera dei deputati furono riuniti la prima volta l'8 maggio 1848: da quel giorno entrò in vigore lo Statuto, giusta l'articolo 82 dello stesso, che aveva modificato il presente articolo 14. La legge sull'amministrazione dei Comuni, alla quale l'art. 14 si riferisce, venne promulgata il 7 ottobre 1848 in forza dei pieni poteri conferiti al Governo del Re colla legge 2 agosto 1848 e pubblicata il 10 dello stesso mese*).

Mentre così provvediamo alle più alte emergenze dell'ordine politico, non vogliamo più oltre differire di compiere un desiderio, che da lungo tempo nutriamo, con ridurre il prezzo del sale a trenta centesimi il chilogramma fino dal primo di luglio prossimo venturo, a benefizio principalmente delle classi più povere, persuasi di trovare nelle più agiate quel compenso di pubblica entrata, che i bisogni dello Stato richiedono.

Proteggа Iddio l'èra novella che si apre pei Nostri popoli, ed intanto che essi possano far uso delle maggiori libertà acquistate, di cui sono e saranno degni, aspettiamo da loro la rigorosa osservanza delle leggi vigenti, e la imperturbata quiete tanto necessaria ad ultimare l'opera dell'ordinamento interno dello Stato.

(1) Da speciali commissioni il cui lavoro venne poi riveduto dai ministri insieme a F. Sclopis, S. Gallina e Cristiani di Ravorano. — Manno, *Procès-verbal* ecc., n. 11, § 3, p. 26.

(2) La legge sulla stampa fu preparata da F. Sclopis, Franchi di Pont, Carlo Boncompagni, L. Cibrario, G. Galvagno; quella sulle elezioni da C. Balbo, S. Gallina, C. di Cavour, Cristiani, De Ferrari e R. Sineo; quella sulla milizia comunale, poi guardia nazionale, dai generali Mattei e Franzini, dai colonnelli Colli e Moffa di Lisio, da Roberto d'Azeglio, Colla e Nigra.

più vivaci seguirono sulla reggenza, non essendo tutti concordi a chi dovesse essere devoluta [1], sulle proprietà della Chiesa, per le quali il Re volle convincersi che resterebbero intangibili [2] e sulla composizione della Camera Alta, che si voleva chiamare dei Pari, mentre poi si riconobbe che il titolo non conveniva alle condizioni del paese e nella quale non si volevano comprendere i vescovi, a cagione del loro foro privilegiato [3]. Questo Statuto venne pubblicato il 4 marzo 1848 " con lealtà di re e con affetto di padre [4]... considerando le larghe e forti istituzioni rappresentative come un mezzo il più sicuro di raddoppiare quei vincoli di indissolubile affetto che stringono all'itala nostra Corona un popolo che tante prove ci ha dato di fede, d'obbedienza e di amore... nella fiducia che Iddio benedirà le nostre pure intenzioni, e che la Nazione, libera, forte e felice, si mostrerà sempre più degna dell'antica fama, e saprà meritarsi un glorioso avvenire „. E fu promulgato " perchè fosse legge fondamentale perpetua ed irrevocabile della monarchia „ cioè come appunto dei Romani diceva Cicerone [5] " tale un diritto pubblico e tali libertà, che nè violenza dei tempi, nè potenza dei magistrati, nè lo stesso supremo potere del popolo italiano potranno scuotere giammai „.

Le costituzioni di Napoli e del Piemonte non erano salutate con gioia soltanto dalle popolazioni per le quali furono promulgate, ma da quelle che ne tolsero occasione perchè i loro governanti ne imitassero l'esempio. Infatti il granduca Leopoldo II di Toscana, con proclama 11 febbraio 1848, prometteva al suo popolo le istituzioni rappresentative, che furono poi concesse il 17 febbraio; ed il 14 marzo veniva promulgata la costituzione romana, vano tentativo di conciliazione tra l'assolutismo sacerdotale e il sistema rappresentativo, che non poteva avere sorte diversa da quella che colpì poi le costitu-

(1) MANNO, *Procès-verbal* citato, n. 8, § 23.

(2) Ivi, n. 10, § 18, e confronta al n. 8, § 14 e n. 9, § 1 le discussioni sui Valdesi.

(3) Ivi, n. 10, § 18.

(4) " ... con cui abbiamo voluto dimostrare, in mezzo agli eventi straordinarii, che circondavano il paese, come la nostra confidenza in loro crescesse colla gravità delle circostanze, e come, prendendo unicamente consiglio dagli impulsi del nostro cuore fosse ferma nostra intenzione di conformare le loro sorti alla ragione dei tempi, agli interessi ed alla dignità della nazione... „.

(5) *De civitate et libertate ea jura sanxerunt; quae nec vis temporum, nec potentia magistratum, nec res judicata, nec denique universi populi Romani potestas, quae ceteris in rebus est maxima, labefactare possit.* — *Pro domo*, 30.

zioni della Turchia e dell'Egitto. Contemporaneamente a Milano, a Venezia ed in altre città soggette all'Austria il popolo insorgeva contro il dominio straniero: un fremito di libertà agitava tutta la penisola e minacciava di mettere a fuoco e fiamme il continente europeo.

Scacciati " i tedeschi „ da Milano, ristabilita a Venezia la Repubblica, fuggiti i duchi di Parma e di Modena, Toscani e Romani si mostrarono favorevoli al moto nazionale e Ferdinando di Napoli fu costretto ad appoggiarlo contro i desiderii dell'Austria. Ma presto abbandonò la causa italiana, mentre Carlo Alberto passava il Ticino e se ne faceva il campione. Dopo le prime fortunose vicende, le truppe piemontesi furono sconfitte; il Papa, tra mille incertezze, seguì l'esempio del Borbone, e abbandonò Roma, mentre in Toscana si lanciava l'idea della Costituente italiana. I suoi membri sarebbero stati eletti a suffragio universale in ogni Stato italiano, ed avrebbero dovuto risolvere le questioni relative alla liberazione del giogo straniero, preparando e compiendo l'unione, una federazione od una lega tra gli Stati italiani. La Costituente lombarda era stata posta a condizione del plebiscito dell'8 giugno 1848, accettato dall'Assemblea veneta nell'adunanza del 4 luglio (1); ma ben presto ne fu abbandonato il

(1) Decreto 12 maggio 1848 del Governo provvisorio di Lombardia, e leggi piemontesi 11 e 27 luglio 1848 nelle quali si accetta l'idea della Costituente eletta a suffragio universale. — La condizione apposta ai plebisciti suddetti era la seguente: " Col suffragio universale sarà convocata una comune assemblea costituente, la quale discuta e stabilisca le basi di una nuova monarchia costituzionale colla dinastia di Savoia... „. E non solo era stata accettata, ma il principe luogotenente aprendo le Camere soggiungeva: " Se avviene che la desiderata fusione si compia, si promuoveranno quelle mutazioni nelle leggi, che valgano a far grandeggiare i destini nostri... „. — Antonio Casati aggiunge, che il Governo provvisorio di Milano " era pur spinto dal desiderio di stipulare come condizioni dell'unione patti tali che assicurassero al paese le più larghe possibili libertà costituzionali. La qual cosa attualmente può parerci inutile e inopportuna, paghi come siamo dallo sperimentato Statuto; ma non lo era allora, chi consideri lo Stato degli animi e le circostanze dei tempi „, *Milano e i principi di Savoia*, Torino 1853; Giulio Pisani, *La costituente italiana considerata come mezzo di conseguimento della nostra indipendenza*, Livorno 1849; *La costituente italiana*, studio politico-legale per la consociazione repubblicana lombarda, dell'Avv. A. Mazzoleni, Milano 1880. Giuseppe Mazzini, ancora nel febbraio 1871, scriveva nel numero programma della *Roma del Popolo:* " Base alla vita di una nazione non può essere se non un *patto nazionale*, dettato da una *Assemblea Costituente*, eletta con suffragio universale, diretto o indiretto, di quanti cittadini idonei appartengono alla nazione „.

pensiero, fra il generale prorompere della reazione, che soffocava nel sangue delle disuguali battaglie i generosi moti dai quali l'Italia sin d'allora sperava di uscire nazione. La sconfitta di Novara, l'invasione austriaca in Toscana, il trionfo della reazione a Napoli e in Sicilia, l'inutile epopea della repubblica romana uccisa con vergognoso fratricidio, la gloriosa " resistenza ad ogni costo „ della veneta, non valsero ad impedire che l'assolutismo di nuovo prevalesse in tutta la penisola, salvo in Piemonte, dove Carlo Alberto aveva rinunciato alla Corona per non violare il giuramento, mentre il giovane successore manteneva intatte le libertà statutarie anche di fronte alle intimazioni dell'Austria vittoriosa. Oramai, come fatidicamente diceva l'esule d'Oporto, " la causa italiana non poteva perire, nè riuscire inutili tanti esempi virtuosi, tante prove di generosità e di valore date dalla nazione, mentre le passeggere avversità avevano ammonito gli Italiani ad essere un'altra volta più uniti e concordi „.

L'insuccesso e l'insufficienza delle riforme, le poco felici esperienze delle Costituenti repubblicane, la memoria e gli esempi delle ruine a cui conducono le civili discordie, giovarono anzitutto a sviluppare la coscienza della necessità di uno Statuto monarchico-costituzionale. Questo Statuto non avrebbe, forse, potuto diventare italiano, se non avesse fatto prima le sue prove nel Piemonte, dove aveva maggiori probabilità di successo per la lealtà della Dinastia, per il carattere del popolo, per le tradizioni liberali e per la robustezza del sentimento nazionale. Infatti le costituzioni del 1821 non avevano durato in alcuno Stato d'Italia, e quelle del 1848 erano state tutte rovinate in breve volger di tempo da slealtà di principi, o da impazienti furori di popolo. Solo lo Statuto piemontese durò intatto e rispettato e potè diventare così la base fondamentale della costituzione italiana (1).

Non è qui luogo di narrare per quale serie di meravigliose fortune, con quanta lealtà di Re e con quanto senno di popolo, con quale concorso di illustri intelligenze il sistema costituzionale si venisse consolidando in Piemonte, mentre tutte le altre regioni della penisola ricadevano sotto il giogo degli antichi Signori. Fu una politica saggia e liberale, che associando alle mirabili audacie della legge Siccardi, della guerra di Crimea, del traforo del Cenisio, le sapienti prudenze e talvolta anche

(1) Se ne pubblica il testo in appendice a questo capitolo.

le apparenze di una reazione che mai colpiva però i principii fondamentali della libertà e del governo rappresentativo, consentirono che le Potenze si abituassero a considerare l'Italia come una possibile nazione utile alla pace e all'armonia del concerto europeo, e le varie provincie italiane guardassero al Piemonte come al faro raggiante delle loro speranze, allo strumento destinato quasi dalla Provvidenza a far paghi i voti secolari della penisola. Laonde, nell'aprire il Parlamento del 1859, Vittorio Emanuele ben poteva affermare: " il nostro paese, piccolo per territorio, acquistò credito nei consigli dell'Europa perchè grande per le idee che rappresenta, per le simpatie che esso inspira „, riconoscendo che tale condizione non era " scevra di pericoli, perchè, mentre rispettiamo i trattati, non siamo insensibili al grido di dolore, che da tante parti d'Italia si leva verso di noi „.

La guerra del 1859 univa al Piemonte la Lombardia; cadevano i governi di Firenze, Parma, Modena, Bologna e i popoli inviavano deputazioni a Vittorio Emanuele, per essere definitivamente annessi al Piemonte. Nizza e Savoia venivano, per libero voto di popolo, cedute alla Francia che si era arrestata a Villafranca, come impaurita dell'opera sua. Successivamente scoppiava in Sicilia la rivoluzione, seguiva l'epopea memoranda dei mille, e Giuseppe Garibaldi, convinto che " solo la monarchia poteva fare l'Italia forte ed una sognata in tutta la sua vita „, compiva in nome del Re la conquista della Sicilia e delle provincie meridionali. Le agitazioni d'alcune provincie pontificie determinavano la loro occupazione, sancita, come per le altre, dal libero voto delle popolazioni. Il 17 marzo 1861 veniva proclamato il Regno d'Italia (1) e nella seduta del 27 marzo la Camera dei Deputati, dopo uno splendido discorso del Conte di Cavour, proclamava Roma capitale. Ma non brevi anni d'ansie memorabili e di nuovi tormenti trascorsero per le popolazioni che non avevano potuto ancora far parte del Regno, sino a che l'alleanza prussiana nella guerra del 1866 ci consentiva l'acquisto della Venezia (2), e la catastrofe francese del 1870 ci valse l'occupazione di Roma (3). Così il Regno d'Italia era compiuto, se

(1) Legge 17 marzo 1861, n. 4671, colla quale viene conferito a S. M. ed ai suoi successori il titolo di Re d'Italia.

(2) R. D. 14 ottobre 1866, n. 3253, legge 25 aprile 1867, n. 3665, sul trattato di pace; R. D. 4 novembre 1866, n. 3300 e legge 18 luglio 1867, n. 3841, sull'ammessione.

(3) R. D. 9 ottobre 1870, n. 5903 e legge 31 dicembre 1770, n. 6165.

pensiero, fra il generale prorompere della reazione, che soffocava nel sangue delle disuguali battaglie i generosi moti dai quali l'Italia sin d'allora sperava di uscire nazione. La sconfitta di Novara, l'invasione austriaca in Toscana, il trionfo della reazione a Napoli e in Sicilia, l'inutile epopea della repubblica romana uccisa con vergognoso fratricidio, la gloriosa " resistenza ad ogni costo „ della veneta, non valsero ad impedire che l'assolutismo di nuovo prevalesse in tutta la penisola, salvo in Piemonte, dove Carlo Alberto aveva rinunciato alla Corona per non violare il giuramento, mentre il giovane successore manteneva intatte le libertà statutarie anche di fronte alle intimazioni dell'Austria vittoriosa. Oramai, come fatidicamente diceva l'esule d'Oporto, " la causa italiana non poteva perire, nè riuscire inutili tanti esempi virtuosi, tante prove di generosità e di valore date dalla nazione, mentre le passeggere avversità avevano ammonito gli Italiani ad essere un'altra volta più uniti e concordi „.

L'insuccesso e l'insufficienza delle riforme, le poco felici esperienze delle Costituenti repubblicane, la memoria e gli esempi delle ruine a cui conducono le civili discordie, giovarono anzitutto a sviluppare la coscienza della necessità di uno Statuto monarchico-costituzionale. Questo Statuto non avrebbe, forse, potuto diventare italiano, se non avesse fatto prima le sue prove nel Piemonte, dove aveva maggiori probabilità di successo per la lealtà della Dinastia, per il carattere del popolo, per le tradizioni liberali e per la robustezza del sentimento nazionale. Infatti le costituzioni del 1821 non avevano durato in alcuno Stato d'Italia, e quelle del 1848 erano state tutte rovinate in breve volger di tempo da slealtà di principi, o da impazienti furori di popolo. Solo lo Statuto piemontese durò intatto e rispettato e potè diventare così la base fondamentale della costituzione italiana (1).

Non è qui luogo di narrare per quale serie di meravigliose fortune, con quanta lealtà di Re e con quanto senno di popolo, con quale concorso di illustri intelligenze il sistema costituzionale si venisse consolidando in Piemonte, mentre tutte le altre regioni della penisola ricadevano sotto il giogo degli antichi Signori. Fu una politica saggia e liberale, che associando alle mirabili audacie della legge Siccardi, della guerra di Crimea, del traforo del Cenisio, le sapienti prudenze e talvolta anche

(1) Se ne pubblica il testo in appendice a questo capitolo.

Nessun mutamento politico turbò dopo il 1870 il pacifico svolgimento del governo costituzionale in Italia. Le franchigie statutarie vennero sempre rispettate, salvo poche, dolorose eccezioni, di cui avremo ad occuparci a suo luogo; la Corona adoperò ad interpretare, nella formazione dei Gabinetti, l'espressione dei voti della maggioranza, e tutte le libertà si vennero svolgendo, con nuove guarentigie contro gli abusi della licenza e contro gli arbitri dell'autorità. Difetti si rivelarono a quando a quando, specie a cagione della esagerazione del potere parlamentare, del non sempre retto intendimento delle autonomie locali, delle insufficienti guarentigie giuridiche dell'amministrazione, delle clientele e delle corruzioni prevalenti; ma questi difetti sono in parte connessi al sistema parlamentare, in parte il risultato di non sufficiente esperienza, in parte di tolleranze colpevoli. Nel complesso può dirsi che pochi altri Stati costituzionali ebbero vita più tranquilla e ordinata, pochi

---

sidii con 42.000. — Questo fu ceduto nel 1815 in parte alla Toscana (Porto Longone), in parte allo Stato Pontificio (striscia marittima alle foci del Tevere).

14. L'isola di Malta, colle vicine isole di Gozzo, Comino e Cominotto, soggette all'ordine dei cavalieri di San Gio. di Gerusalemme, con 100.000 abitanti. — Nel 1815 restò agli Inglesi.

15. I ducati di Milano e di Mantova appartenenti all'Austria, con 1.100.000 ab.

16. La Valtellina e Chiavenna, appartenenti ai Grigioni Svizzeri. — Nel 1815 furono unite all'Austria.

17. I baliati del Ticino, che nel 1815 formarono il Ticino, e furono uniti alla Confederazione Svizzera da cui già dipendevano.

18. La Corsica, ceduta col trattato del 15 agosto 1768 dalla Repubblica di Genova alla Francia cui rimase.

Tutti questi Stati furono compresi nel Regno d'Italia entro i confini fissati coi trattati 24 marzo 1860 e 10 dicembre 1874 colla Francia (legge 11 giugno 1860, n. 4108). 10 novembre 1859 (legge 6 giugno 1860, n. 4106), 6 ottobre 1866 (legge 25 agosto 1867, n. 3665), 22 dicembre 1867, 7 dicembre 1871 e 28 luglio 1874 coll'Austria; 5 ottobre 1861 e 4 febbraio 1877 colla Svizzera.

Rimasero, esclusi sino ad ora, dal Regno d'Italia, sebbene storicamente (i nn. 1, 4, 5, 6, 7, 8), geograficamente (i nn. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8) ed in parte anche per libero concorso di volontà (i nn. 4, 5) italiane, le seguenti regioni:

1. Il ducato di Savoia.
2. La contea di Nizza ceduta alla Francia con trattato 24 marzo 1860.
3. Il Canton Ticino, con le valli di Poschiavo e Bregaglia.
4. Il Trentino.
5. L'Istria, con una parte delle provincie friulane.
6. La Repubblica di San Marino.
7. La Corsica.
8. L'Isola di Malta con Gozzo, Comino e Cominotto.

Al 1° gennaio 1857, secondo i computi di G. Maestri e C. Correnti (*Annuario*

progredirono di più moralmente ed economicamente, nel benessere e nella civiltà. Laonde gli storici del diritto costituzionale, risolto il dubbio per tanto tempo agitato, intorno all'attitudine della razza latina e governarsi liberamente, sogliono considerare l'Italia alla medesima stregua dell'Inghilterra e del Belgio, ed attribuire ai due Re nostri il merito, che i due Leopoldi e Vittoria d'Inghilterra, col concorso di popoli tanto più ricchi del nostro e meglio educati a libertà, hanno saputo acquistare, conciliando il principato e la libertà, e mostrando che la monarchia costituzionale, malgrado i suoi difetti, è pur sempre, per la maggior parte dei popoli d'Europa, " la miglior forma di Governo ", quella che porge maggiori guarentigie di solidità, che presenta maggiori elasticità di sviluppo nella vita civile e politica della società, e meglio di ogni altra associa alla tranquillità del presente la sicurezza dell'avvenire. L'Italia deve inoltre a questa forma di Governo se potè affermarsi nazione, nell'indissolubile vincolo dei plebisciti, con istituzioni alle quali resterà sempre fedele, perchè rappresentano la sua forza, la sua dignità, il suo avvenire.

---

statistico italiano, Milano 1858) questi Stati avevano la superficie e la popolazione seguenti:

	CHIL. QUADR.	ABITANTI	CHIL. QUAD.	ABITANTI
Regno delle due Sicilie . . .	104.626	9.281.279	—	—
Regno Lombardo-veneto . . .	45.467	5.584.371	—	—
Regno degli Stati Sardi . . .	64.257	4.565.705	—	—
Stati Romani	41.435	3.127.027	—	—
Toscana	22.083	1.794.658	—	—
Modena	6.020	616,883	—	—
Parma	6.201	514.083	—	—
Trentino (Tirolo cisalpino) . .	—	—	13.505	509.713
Corsica	—	—	8.717	243.982
Trieste, Istria, Dalmazia . . .	—	—	8.524	549.311
Malta	—	—	375	129.207
Ticino	—	—	2.675	119.955
Grigioni italiani	—	—	854	15.037
Monaco	—	—	23	7.915
San Marino	—	—	57	5.844
TOTALI . . .	290.089	25.484.006	24.810	1.580.964

Il Regno d'Italia misura oggi 286.589 chilometri quadrati, con 28.459.628 abitanti, secondo il censimento del 1881 e 30.535.849 secondo il calcolo demografico al 31 dicembre 1892, senza le colonie.

APPENDICE

Statuto piemontese del 4 marzo 1848,
esteso per virtù di successivi plebisciti al Regno d'Italia.

Art. 1. — La religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi.

Art. 2. — Lo Stato è retto da un Governo monarchico rappresentativo. Il Trono è ereditario secondo la legge salica.

Art. 3. Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere, il Senato e quella dei deputati.

— (*Del Re*). — Art. 4. — La persona del Re è sacra ed inviolabile,

Art. 5. — Al Re solo appartiene il potere esecutivo.

Egli è il capo supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra, fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazioni di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.

Art. 6. — Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato, e fa i decreti e i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne.

Art. 7. — Il Re solo sanziona le leggi e le promulga.

Art. 8. — Il Re può far grazia e commutare le pene.

Art. 9. — Il Re convoca in ogni anno le due Camere; può prorogarne le sessioni, e discioglierе quella dei deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un altra nel termine di quattro mesi.

Art. 10. — La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, e di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei deputati.

Art. 11. — Il Re è maggiore all'età di diciotto anni compiti.

Art. 12. — Durante la minorità del Re, il principe suo più prossimo parente nell'ordine della successione al trono sarà reggente del regno, se ha compiuto gli anni ventuno.

Art. 13. — Se, per la minorità del principe chiamato alla reggenza, questa è devoluta ad un parente più lontano, il reggente che sarà entrato in esercizio, conserverà la reggenza fino alla maggiorità del Re.

Art. 14. — In mancanza di parenti maschi, la reggenza apparterrà alla regina madre.

Art. 15. — Se manca anche la madre, le Camere, convocate fra dieci giorni dai ministri, nomineranno il reggente.

Art. 16. — Le disposizioni precedenti relative alla reggenza sono applicabili al caso in cui il Re maggiore si trovi nella fisica impossibilità di regnare. Però se l'erede presuntivo del trono ha compiuti diciotto anni, egli sarà in tal caso di pieno diritto il reggente.

Art. 17. — La regina madre è tutrice del Re finchè egli abbia compiuta l'età di 7 anni: da questo punto la tutela passa al reggente.

Art. 18. — I diritti spettanti alla potestà civile in materia beneficiaria, o con-

cernenti all'esecuzione delle provvisioni di ogni natura provenienti dall'estero, saranno esercitati dal Re.

Art. 19. — La dotazione della Corona è conservata durante il regno attuale quale risulterà dalla media degli ultimi dieci anni.

Il Re continuerà ad avere l'uso dei reali palazzi, ville, giardini e dipendenze, nonchè di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla Corona, di cui sarà fatto inventario a diligenza di un ministro responsabile.

Per l'avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni regno dalla 1ª legislatura dopo l'avvenimento del Re al trono.

Art. 20. — Oltre i beni che il Re attualmente possiede in proprio, formeranno il suo privato patrimonio ancora quelli che potesse in seguito acquistare a titolo oneroso o gratuito durante il suo regno.

Il Re può disporre del suo patrimonio privato, sia per atti fra vivi, sia per testamento, senza essere tenuto alle regole delle leggi civili, che limitano la quantità disponibile. Nel rimanente, il patrimonio del Re è soggetto alle leggi che reggono le altre proprietà.

Art. 21. — Sarà provveduto per legge ad un assegnamento annuo pel principe ereditario giunto alla maggiorità, od anche prima in occasione di matrimonio; all'appannaggio dei principi della famiglia e del sangue reale nelle condizioni predette; alle doti delle principesse, ed al dovario delle regine.

Art. 22. — Il re, salendo al trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto.

Art. 23. — Il Reggente, prima di entrare in funzioni, presta il giuramento di essere fedele al Re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato.

— (*Dei diritti e dei doveri dei cittadini*). — Art. 24. — Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge.

Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammessibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi.

Art. 25. — Essi contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato.

Art. 26. — La libertà individuale è guarentita.

Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme che essa prescrive.

Art. 27. — Il domicilio è inviolabile. Niuna visita domiciliare può aver luogo se non in forza della legge, e nelle forme che essa prescrive.

Art. 28. — La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi.

Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiera non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del vescovo.

Art. 29. — Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili.

Tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto od in parte: mediante una giusta indennità conformemente alle leggi.

Art. 30. — Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re.

Art. 31. — Il debito pubblico è guarentito.

Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile.

Art. 32. — È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senza armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica.

Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia.

— (*Del Senato*). — Art. 33. — Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti:

1. Gli arcivescovi e vescovi dello Stato;
2. Il Presidente della Camera dei deputati;
3. I deputati dopo tre legislature o sei anni d'esercizio;
4. I ministri di Stato;
5. I ministri segretari di Stato;
6. Gli ambasciatori;
7. Gl'inviati straordinari, dopo tre anni di tali funzioni;
8. I primi presidenti e presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti (1);
9. I primi presidenti dei Magistrati d'appello (2);
10. L'avvocato generale presso il Magistrato di Cassazione ed il procuratore generale, dopo cinque anni di funzioni;
11. I presidenti di classe dei Magistrati di appello, dopo tre anni di funzioni (3);
12. I consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti, dopo cinque anni di funzioni;
13. Gli avvocati generali o fiscali generali presso i Magistrati d'appello, dopo cinque anni di funzioni (4);
14. Gli uffiziali generali di terra e di mare;

Tuttavia i maggiori generali e i contrammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado di attività;

15. I consiglieri di Stato dopo cinque anni di funzioni.
16. I membri dei Consigli di divisione, dopo tre elezioni alla loro Presidenza (5);
17. Gli intendenti generali dopo sette anni di esercizio (6);
18. I membri della regia Accademia delle scienze, dopo sette anni di nomina (7).
19. I membri ordinari del Consiglio superiore d'istruzione pubblica, dopo sette anni di esercizio;
20. Coloro che con servizio o meriti eminenti avranno illustrata la patria;
21. Le persone che da tre anni pagano tre mila lire di imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria;

Art. 34. — I Principi della famiglia reale fanno di pien diritto parte del Senato. Essi seggono immediatamente dopo il presidente. Entrano in Senato a ventun anno, ed hanno voto a venticinque.

Art. 35. — Il presidente e i vice-presidenti del Senato sono nominati dal Re.

Il Senato nomina nel proprio seno i suoi segretari.

Art. 36. — Il Senato è costituito in Alta Corte di giustizia con decreto del Re

---

(1) Ora Corti di Cassazione (Legge sull'ordinamento giudiziario 6 dicembre 1865, articoli 1, 122 e segg.) e Corte dei conti (legge sulla Corte dei conti 14 agosto 1862).

(2) Ora Corti d'appello (L. sull'ordin. giudiz., art. 1, 64 e seg.).

(3) Ora presidente di sezione di Corte d'appello.

(4) Ora procuratori generali.

(5) Ora Consigli provinciali (L. comunale e provinciale 10 febb. 1889, art. 181 e seg.).

(6) Ora prefetti (L. comunale e provinciale. art. 2 e 3).

(7) La giurisprudenza del Senato ha estesa questa disposizione (che si riferiva in origine alla sola Accademia di Torino) ai membri delle Accademie seguenti: 1. Accademia dei XL di Modena. 2. Dell'Istituto di scienze, lettere ed arti di Milano. 3. Dell'Istituto di scienze, lettere ed arti di Venezia. 4. Accademia della Crusca. 5. Accademia dei Lincei di Roma. 6. Accademia di scienze lettere ed arti di Napoli.

per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati.

In questi casi il Senato non è corpo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziari per cui fu convocato, sotto pena di nullità.

Art. 37. — Fuori del caso di flagrante delitto, niun senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri.

Art. 38. — Gli atti coi quali si accertano legalmente le nascite, i matrimoni e le morti dei membri della famiglia reale, sono presentati al Senato, che ne ordina il deposito ne' suoi archivi.

— (*Della Camera dei Deputati*). — Art. 39. — La Camera elettiva è composta di deputati scelti dai collegi elettorali conformemente alla legge.

Art. 40. — Nessun deputato può essere ammesso alla Camera, se non è suddito del Re, non ha compiuta l'età di trent'anni, non gode i diritti civili e politici, e non riunisce in sè gli altri requisiti voluti dalla legge.

Art. 41. — I deputati rappresentano la Nazione in generale e non le sole provincie in cui furono eletti.

Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori.

Art. 42. — I deputati sono eletti per cinque anni; il loro mandato cessa di pien diritto alla spirazione di questo termine.

Art. 43. — Il presidente, i vice-presidenti e i segretari della Camera dei deputati sono da essa stessa nominati nel proprio seno, al principio d'ogni sessione, per tutta la sua durata.

Art. 44. — Se un deputato cessa per qualunque motivo dalle sue funzioni, il collegio che l'aveva eletto sarà tosto convocato per fare una nuova elezione.

Art. 45. — Nessun deputato può essere arrestato, fuori del caso di flagrante delitto, nel tempo della sessione, nè tradotto in giudizio in materia criminale senza il previo consenso della Camera.

Art. 46. — Non può eseguirsi alcun mandato di cattura per debiti contro un deputato durante la sessione della Camera, come neppure nelle tre settimane precedenti e susseguenti alla medesima.

Art. 47. — La Camera dei deputati ha il diritto di accusare i ministri del Re, e di tradurli dinanzi all'Alta Corte di giustizia.

— (*Disposizioni comuni alle due Camere*). — Art. 48. — Le sessioni del Senato e della Camera dei deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo.

Ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono interamente nulli.

Art. 49. — I senatori e i deputati, prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, prestano il giuramento di essere fedeli al Re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato, e di esercitare le loro funzioni col solo scopo del bene inseparabile del Re e della patria.

Art. 50. — Le funzioni di senatore e di deputato non dànno luogo ad alcuna retribuzione od indennità.

Art. 51. — I senatori ed i deputati non sono sindacabili per ragioni delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere.

Art. 52. — Le Sedute delle Camere sono pubbliche.

Ma quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto.

Art. 53. — Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali nè valide, se la maggiorità assoluta dei loro membri non è presente.

Art. 54. — Le deliberazioni non possono essere prese se non alla maggiorità dei voti.

Art. 55. — Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatori. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione: e poi presentata alla sanzione del Re.

Le discussioni si faranno articolo per articolo.

Art. 56. — Se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà essere più riprodotto nella stessa sessione.

Art. 57. — Ognuno che sia maggiore d'età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali debbono farle esaminare da una Giunta, e dopo la relazione della medesima, deliberare se debbono essere prese in considerazione, ed in caso affermativo mandarsi al ministro competente, o depositarsi negli uffici per gli opportuni riguardi.

Art. 58. — Nessuna petizione può essere presentata personalmente alle Camere.

Le autorità costituite hanno sole il diritto di indirizzare petizioni in nome collettivo.

Art. 59. — Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, nè sentire altri, fuori dei proprî membri, dei ministri e dei commissari del Governo.

Art. 60. — Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei proprî membri.

Art. 61. — Così il Senato, come la Camera dei deputati, determina, per mezzo d'un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni.

Art. 62. — La lingua italiana è la lingua officiale delle Camere.

È però facoltativo di servirsi della francese ai membri che appartengono ai paesi in cui questa è in uso, od in riposta ai medesimi.

Art. 63. — Le votazioni si fanno per alzata e seduta, per divisione e per squittinio segreto. Quest'ultimo mezzo sarà sempre impiegato per la votazione del complesso di una legge e per ciò che concerne al personale.

Art. 64. — Nessuno può essere ad un tempo senatore e deputato.

— (*Dei Ministri*). — Art. 65. — Il Re nomina e revoca i suoi ministri.

Art. 66. — I ministri non hanno voto deliberativo nell'una o nell'altra Camera se non quando ne sono membri.

Essi vi hanno sempre l'ingresso, e debbono essere sentiti sempre che lo richieggano.

Art. 67. — I ministri sono responsabili.

Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma d'un ministro.

— (*Dell'ordine giudiziario*). — Art. 68. — La giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce.

Art. 69. — I giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio.

Art. 70. — I magistrati, tribunali e giudici attualmente esistenti sono conservati. Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge.

Art. 71. — Niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali.

Non potranno perciò essere creati tribunali o Commissioni straordinarie.

Art. 72. — Le udienze dei tribunali in materia civile e i dibattimenti in materia criminale saranno pubblici conformemente alle leggi.

Art. 73. — L'interpretazione delle leggi, in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo.

— (*Disposizioni generali*). — Art. 74. — Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolate dalla legge.

Art. 75. — La leva militare è regolata dalla legge.

Art. 76. — È istituita una milizia comunale sovra basi fissate dalla legge.

Art. 77. — Lo Stato conserva la sua bandiera: e la coccarda azzurra è la sola nazionale.

Art. 78. — Gli ordini cavallereschi ora esistenti sono mantenuti con le loro dotazioni. Queste non possono essere impiegate in altro uso fuorchè in quello prefisso dalla propria istituzione.

Il Re può creare altri ordini e prescrivere gli statuti.

Art. 79. — I titoli di nobiltà sono mantenuti a coloro che vi hanno diritto. Il Re può conferirne dei nuovi.

Art. 80. — Niuno può ricevere decorazioni, titoli o pensioni da una potenza estera senza l'autorizzazione del Re.

Art. 81. — Ogni legge contraria allo Statuto è abrogata.

— (*Disposizioni transitorie*). — Art. 82. — Il presente Statuto avrà il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere, la quale avrà luogo appena compiute le elezioni. Fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio d'urgenza con sovrane disposizioni, secondo i modi e le forme sin qui seguìte, omesse tuttavia le interinazioni e registrazioni dei magistrati, che sono fin d'ora abolite.

Art. 83. — Per l'esecuzione del presente Statuto, il Re, si riserva di fare le leggi sulla stampa, sulle elezioni, sulla milizia comunale, sui riordinamenti del Consiglio di Stato.

Sino alla pubblicazione della legge sulla stampa rimarranno in vigore gli ordini vigenti a quella relativi.

Art. 84. — I ministri sono incaricati e responsabili della esecuzione e della piena osservanza delle presenti disposizioni transitorie.

Dato in Torino addì quattro del mese di marzo, l'anno del Signore mille ottocento quarantotto e del regno nostro il decimo ottavo.

CARLO ALBERTO.

Il ministro e primo segretario di Stato per gli affari dell'interno
BORELLI.

Il primo segretario di Stato per gli affari ecclesiastici, di grazia e giustizia dirigente la grande cancelleria
AVET.

Il primo segretario di Stato per gli affari di finanze
DI REVEL.

Il primo segretario di Stato dei lavori pubblici, dell'agricoltura e del commercio
DES AMBROIS.

Il primo segretario di Stato per gli affari esteri
E. DI SAN MARZANO.

Il primo segretario di Stato per gli affari di guerra e marina
BROGLIA.

Il primo segretario di Stato per la pubblica istruzione
C. ALFIERI.

CAPO V.

Condizioni del governo parlamentare. Suoi pregi e difetti.

§ 1. — *Condizioni essenziali del governo parlamentare.*

La società moderna è democratica o tende dovunque a diventarlo con forza irresistibile, ed è unanime il consenso nel reputare la questione dell'ordinamento democratico della società e dello Stato, come la più importante della scienza politica moderna, la più ardua ed urgente, quella intorno alla quale più si affaticano le menti dei pensatori, le cure degli uomini di Stato, le aspirazioni dei popoli [1]. Il movimento democratico prosegue con moto accelerato e fatale, dove temperato dal buon senso del popolo, come nella Svizzera ed agli Stati Uniti, non senza sollevare anche là nuovi e tormentosi problemi sociali; dove turbato e pervertito da interessi o da passioni partigiane, come in Francia; dove raffrenato da robuste tradizioni e da molteplici interessi sociali, come nella maggior parte degli Stati europei. Nè si sottraggono all'influenza crescente quelli che possono opporle tutta la robusta compagine del loro ordinamento sociale, come l'Inghilterra, o quelli che, come la Russia, domano le antiche tradizioni sotto il ferreo livello del dispotismo. L'educazione intellettuale ha carattere sempre più civile, progrediscono il sentimento individuale e l'eguaglianza effettiva dei cittadini, il diritto privato si trasforma per guisa da diventare un potente fattore di uguaglianza, e tutto il movimento economico conduce la società ad una meno disuguale ripartizione della ricchezza, scemando il reddito della terra, l'interesse dei capitali, i profitti delle industrie e dei commerci, la considerazione del lavoro intellettuale, distruggendo i privilegi della posizione territoriale e dell'istru-

(1) BRUNIALTI, *La democrazia*, Pref. al vol. I della " Bibl. di scienze politiche ", serie I e le opere ivi citate e specialmente MAZZINI, *Opere*, vol. VII, p. 281: VIII. 18-19; ROYER COLLARD, " Moniteur universel ", 6 marzo 1825; E. VACHEROT. *La démocratie*, p. 15.

zione, migliorando le condizioni dei lavoratori, aumentando di continuo la ricchezza comune ed indivisa della società (1).

Coll'educazione, col benessere, per effetto della stessa diminuzione del sentimento religioso, colla più attiva partecipazione alla vita amministrativa e politica, aumenta nel popolo la coscienza della sua forza e diminuisce l'influenza di tutti quegli elementi autoritarii, che pur giovavano a mantenere unita la compagine sociale, della tradizione, delle classi dirigenti, dello stesso Governo. D'altra parte, aumentano le attribuzioni e gli uffici dello Stato, per poter opporre qualche resistenza alle nuove forze naturali e sociali, guidarle al maggior bene di tutti i cittadini, ed impedire la prevalenza eccessiva degli egoismi individuali. Nessuna forma politica può opporsi a questa duplice tendenza dell'epoca nostra, la quale, d'altronde, si concilia del pari colla monarchia e colla repubblica, e non ha bisogno di alterare o distruggere alcuno dei principii su cui si fonda il sistema costituzionale. Schietta democrazia è quella nella quale la nazione è sovrana, il governo nelle mani dei governati, e l'interesse generale è guarantito dalla volontà del maggior numero: questa democrazia può conciliarsi con la monarchia popolare, come in Italia. Imperocchè, se talvolta nel fatto si chiama maggioranza il volere di pochi, successo politico il risultato di intrighi, se la giustizia è spesso una irrisione, la libertà una parola vana, e gli errori economici si accumulano, tutto questo e peggio seguirebbe con qualsiasi altra forma di Governo, essendo i fenomeni sociali spesso collegati, ma più sovente indipendenti dai politici, mentre non vi è diritto che possa essere offeso impunemente, legge cattiva che non sia lecito mutare, abuso che non si possa rimuovere; mentre nessun limite è imposto alle manifestazioni del genio, ai progressi della scienza, alle stesse aberrazioni dell'arte, e non v'è idea giusta, per quanto nuova e strana, che non possa prevalere nella discussione, colla persuasione lenta, calma, continua, che ci dà l'onnipotenza del bene e l'impotenza del male, e a nessun uomo, sia pur povero e nato in basso stato, è vietato di arrivare per virtù sua al più alto segno.

Il progresso della democrazia esercita anzi una grande influenza assimilatrice sui caratteri apparenti, per i quali si distinguono le due varietà del Governo costituzionale. Esso

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *Essai sur la répartition des richesses et sur la tendence à une moindre inégalité des conditions*. Paris 1881.

sviluppa le condizioni che si reputano generalmente essenziali a questa forma di governo, modificando le istituzioni e il carattere della nazione, e scemando le differenze fra le due varietà, per guisa che oggi sarebbe difficile affermare che la Francia, per quanto repubblica, abbia istituzioni politiche più somiglianti alle elvetiche od alle argentine che alle italiane, ed il Belgio, meglio che alla Prussia, può compararsi alle migliori repubbliche parlamentari.

Ciascuna libera costituzione domanda però alcune condizioni essenziali. Certamente non a caso il Governo rappresentativo prevalse in uno stadio molto avanzato di civiltà e tra i popoli che ne furono gli antesignani. Su 1500 milioni di abitanti, quanti vivono al mondo, men della terza parte possiede guarentigie costituzionali, e non è soggetta al capriccio di sovrani, di funzionari, di sacerdoti, all'arbitrio del più astuto o del più forte, e se risaliamo solo un secolo di storia, i quattro o cinquecento milioni diventano men che cinquanta. Le condizioni del Governo costituzionale non sono dunque nè antiche, nè generali, nè facili a conseguirsi (1).

1. Un popolo è tanto più adatto al Governo costituzionale, quanto più elevato è il grado di progresso sociale e politico cui è pervenuto. Ma non è possibile determinare questo grado qual sia. Non mancarono scrittori che reputarono tutti gli Stati del continente europeo immaturi a tale forma politica; altri la reputò impossibile in Italia e ancora pochi anni or sono nessuno ne avrebbe presagiti i successi al Giappone.

Fra le maggiori difficoltà, giustamente G. Stuart Mill segnala le tradizioni di un cattivo governo, specie se straniero, " che abitua gli uomini a credere la legge sia fatta tutt'altro che pel loro bene ed a considerare coloro che la devono applicare come nemici peggiori di quelli che la violano. E si può del pari affermare che tanto più sicura è la costituzione, quanto più progredita l'educazione morale e politica del popolo. La passione esagerata dell'uguaglianza, la ribellione istintiva contro ogni principio d'autorità, l'estrema passività del carattere, la devozione ostinata per consuetudini inveterate, certi pregiudizi, e tanti altri difetti del carattere nazionale, sono ostacoli più o meno gravi, che rendono impossibile il Governo costituzionale, lo alterano, ne arrestano o contrastano lo sviluppo.

(1) Meglio che altrove sono esposte da G. STUART MILL, *Governo rappresentativo*, cap. I e IV, al quale ci atteniamo.

2. Il Governo costituzionale deve essere liberamente e coscientemente accettato dal popolo. È conforme alla sua stessa essenza, l'essere Governo voluto e sostenuto dal maggior numero, Governo di maggioranza nella sua espressione meccanica, ma per l'interesse generale, in virtù delle guarentigie politiche e giudiziarie. Stato costituzionale, come già si è veduto parlando della ragion d'essere dello Stato, è quello nel quale la nazione è sovrana in quei modi e con quei limiti, che la costituzione appunto determina. Cotesta condizione è intrinseca al Governo costituzionale nel senso in cui noi lo intendiamo, e distingue appunto la costituzione che un popolo liberamente si dà e mantiene, da quella che gli è imposta e può avere tale denominazione solo in modo generico ed indeterminato, come modo di essere dello Stato.

3. Il popolo deve avere la volontà e la capacità di fare quanto è necessario per mantenere lo Stato costituzionale e sopratutto la capacità di compiere i doveri e disimpegnare le funzioni che esso gli impone. Nessuno, prima di Rodolfo Gneist, aveva dimostrato quanta parte abbiano avuto nello sviluppo del sistema costituzionale inglese la diffusione e l'importanza dei servizi onorari, per cui molteplici funzioni amministrative generali e locali erano affidate alle classi più colte ed abbienti, senza alcuna retribuzione. La sostituzione, già per buona parte compiuta, di una numerosa classe di funzionarî retribuiti, ha notevolmente alterato il carattere di quella costituzione, e resa assai più difficile che prima non fosse l'azione sua (1). " Le istituzioni rappresentative hanno poco valore, e perciò diventano strumenti di tirannide e di intrighi, quando la massa degli elettori è tanto indifferente per il proprio Governo, da non darsi neanche la pena di votare, o vendono il loro voto al maggior offerente, o lo dànno secondo i suggerimenti di qualche persona influente cui desiderano ingraziarsi „ (2). E R. Gneist ravvisa nella facoltà del cittadino inglese di riempire a casa la sua scheda in talune elezioni amministrative e scolastiche e restituirla per la posta, uno dei segni più manifesti di decadenza del sistema costituzionale. La permanenza delle istituzioni rappresentative dipende specialmente dalle fatiche che il

(1) Lo dimostra come nessun altro scrittore ha fatto e come in nessun'opera politica italiana se ne ha piena coscienza nel suo *Diritto amministrativo inglese comparato al prussiano* ecc., che si pubblica nel vol. IV di questa " Biblioteca „.
(2) Stuart Mill, op. cit., capo IV, p. 1013.

popolo è disposto a sostenere quando sono in pericolo [1]. Quando agli affari generali dello Stato piglia interesse soltanto un piccolo numero di cittadini, gli elettori sono tratti naturalmente a far servire il voto politico ai loro interessi privati, od a quelli degli uomini o della località cui sono legati [2]. Si ha un bel rendere il voto obbligatorio, come la scuola e come la giuria: la sanzione è vana, e tra l'anima del popolo e le sue istituzioni segue un divorzio irrimediabile e fatale.

Le condizioni necessarie allo stabilimento ed alla durata del sistema costituzionale non possono essere studiate soltanto in tesi generale, nè la scienza del diritto costituzionale può additarle senza il sussidio della storia, della politica, dell'economia, senza la profonda conoscenza della vita e dei costumi di un popolo, senza conoscerne il carattere ed i sentimenti morali. Uno studio compiuto ed imparziale sul Governo costituzionale, con speciale riguardo all'Italia, esaminando quali condizioni possediamo, quali ci mancano, e come queste possano essere supplite o determinate, sarebbe lavoro altrettanto utile quanto malagevole, e certamente un inestimabile servizio reso alla patria ed alla libertà.

Parlando delle condizioni del Governo costituzionale, noi dobbiamo riconoscere che talune di esse sono innate, altre acquisite, e vediamo ora quanto giovi considerare la costituzione come un organismo vivente, che domanda il concorso continuo ed efficace della volontà del popolo e può venire da questa continuamente modificato. Non ammettiamo la dottrina secondo la quale vi sono genti nate alla libertà, mentre altre sono destinate a perpetua servitù; l'uomo, che ha modificata la natura, che delle stesse forze più terribili ed arcane di essa si è servito per accrescere il suo benessere e la potenza sua, può ben modificare anche il carattere proprio e dei proprii simili. Ma noi vediamo frattanto come le libere costituzioni, che prevalsero facilmente tra le genti di razza anglo-sassone, dànno luogo a dubbi maggiori fra le razze latine; in Europa riuscirono a dare a Stati, anche nati da questa, stabilità e durata; in America sono continuamente alla balìa di audaci capi militari o civili, o di un pugno di facinorosi insorti con la violenza. Il sistema costituzionale ha attecchito al Giappone come pianta trasportata in clima adatto, mentre non potè dar fiori, nonchè

(1) Op. cit., pag. 320 e seguenti.
(2) Stuart Mill, op. cit., p. 1014, 1015.

frutta, dietro la Sublime Porta e fra i palmizi delle rive del Nilo. La conciliazione tra il principato e la libertà nelle forme costituzionali si chiarì impossibile negli Stati della Chiesa, e lo sarebbe dovunque prevale il principio religioso della soggezione all'autorità data da Dio, come dove la legge pone divario di diritti e di condizioni sociali tra le caste, e dove da secoli i popoli sono abituati a considerare il sovrano supremo padrone d'ogni avere loro e della vita, come in una gran parte dell'Asia ed in tutta l'Africa selvaggia. Vi sono religioni, sistemi economici, costumi ed idee morali affatto incompatibili col Governo costituzionale, così come la sacra avversione dei Cinesi per la linea retta non consentì fino ad ora di costruire grandi linee ferroviarie nel loro impero.

D'altra parte, vi sono condizioni che agevolano singolarmente l'affermazione ed il progresso del sistema costituzionale. L'Inghilterra lo deve in gran parte alle sue vigorose autonomie locali ed all'antico ordinamento giuridico delle sue pubbliche amministrazioni; l'inveterata consuetudine di libertà civili, la prevalenza del principio del libero esame, l'abitudine di prender parte alle amministrazioni locali, di associarsi, di discutere, furono tra le cause più poderose del successo di cotesto sistema tra i popoli che derivarono dall'Inghilterra.

Che se la monarchia e la repubblica costituzionale possono, sino ad un certo punto, porgere materia alle medesime considerazioni, ed esigono le condizioni medesime, non si può affermare che le richiedano nello stesso grado, si può anzi dire senza esitanza, che la repubblica costituzionale, specie tra alcuni popoli, è più difficile della monarchia, e non solo in Europa, ma persino nella stessa America, come ne diede esempio in questi ultimi anni il Brasile. Riconosciamo di buon grado che le maggiori difficoltà non trattennero dall'adottare la forma repubblicana quei popoli, che solo in essa vedevano salvezza, come le maggiori lusinghe ed anche certe superiori qualità apparenti non potranno indurre ad abbandonare la monarchia costituzionale taluni Stati, che ben sanno di non poter trovare, almeno per ora, alcuna salute fuori di essa.

Nelle repubbliche costituzionali manca ai cittadini, ed in modo speciale alle minoranze, quella tutela che deriva loro dalla Corona, considerata come la personificazione dello Stato. Vi può supplire un buono e forte ordinamento del potere giudiziario come vero potere politico, ma non è facile impresa, e l'istituzione riesce seriamente minacciata dalla eccessiva ed irre-

frenata prevalenza del potere popolare. E per la medesima ragione, la politica estera dello stato repubblicano si trova in condizioni di inferiorità rispetto a quella degli Stati monarchici, riuscendo più difficile la conclusione di alleanze, quando non le determinino necessità imperiose o subitanee esplosioni sentimentali, come avvenne nel 1893 tra la Francia e la Russia. La politica estera del governo repubblicano è più pacifica e modesta, meno adatta a durevoli combinazioni, mentre ha incertezze fatali, accessi di propaganda internazionale, scatti non temperati dalla tradizione dinastica e perciò più pericolosi.

Le Camere hanno nella repubblica maggior autorità, e più facilmente ne abusano: perciò maggiori sono i vizi ed i pericoli del parlamentarismo. Il presidente, appunto perchè ha poca autorità morale e funzionale, esercita con maggior frequenza il potere di opporsi alle leggi votate dalla Camera, che nelle monarchie costituzionali è oramai cosa inaudita. Osservava anche Guglielmo Gladstone, che il potere del Presidente nel fatto è più grande, e massima sopratutto la tentazione di usarne, nè bastano i divieti della rielezione e gli altri freni ad impedire che la repubblica cada ai piedi di Cesare, quando le masse lo invocano. Colle esagerazioni del sistema parlamentare vanno di pari passo le più diffuse ingerenze nell' amministrazione, la minore onestà e laboriosità sua, la maggiore difficoltà di ordinare debitamente tutti i servizi pubblici. L'amministrazione francese è la più costosa e ponderosa d'Europa, quella degli Stati Uniti la più venale ed incapace, questa e quella senza paragone peggiori della nostra, nonchè dell'inglese e della tedesca.

La repubblica spinge più della monarchia ad esagerare la sovranità del popolo in tutte le sue applicazioni. Il principio elettivo non si arresta alle funzioni di governo: invade l'amministrazione, penetra nella magistratura, mina la disciplina della forza armata, porta dovunque la considerazione del partito, del colore, dell'interesse, distruggendo tutte le più preziose e necessarie guarentigie giuridiche dello Stato. Fu notata del pari ed anche esagerata una maggiore instabilità delle leggi, ed una più facile esclusione dei migliori dal Governo, per guisa che questo riesce più facilmente affidato ad uomini oscuri, che possono farne scempio o bottega.

Le classi superiori della società per dottrina, per ricchezza, per carattere prestano più volentieri il loro concorso alla monarchia, di quello che alla repubblica costituzionale, perchè

in quella si trovano meglio al loro posto, anche se è loro contesa una vera e propria azione politica. Perciò può avvenire, che in luogo di essere un elemento di forza per lo Stato, riescano inutili o persino avversari, determinando allora un vivo desiderio di Governi meno liberi, un inasprimento dei contrasti tra le classi sociali, ed in ogni caso un pericolo gravissimo per la libertà. Che se l'educazione politica del popolo ed il sentimento della libertà non sono abbastanza sviluppati, prevalgono facilmente volgari demagogi, mentre anche là dove ciò non avviene, i partiti politici hanno una eccessiva influenza ed invadono tutta la vita pubblica.

Nella monarchia costituzionale funzionano assai meglio certe valvole di sicurezza, che bastano talvolta a salvare le istituzioni, mettendo, in luogo d'una rivoluzione o d'una sommossa, la dissoluzione della Camera, la nomina di nuovi senatori, la dimissione del gabinetto o di una parte di esso. Ma sopratutto è sempre vera la sagace e profonda osservazione di Montesquieu: la repubblica esige maggior misura di virtù nei cittadini che la monarchia, appunto a cagione delle maggiori sue difficoltà. La monarchia, vogliasi o no, con le sue tradizioni, col prestigio del nome, colla sua azione apparente, è una grande forza sociale: dove essa manca, solo le virtù dei cittadini possono tenerne il posto. Avviene come di un uomo il quale, infrenato da un principio religioso, è onesto se anche non ha una grande educazione, mentre, se ogni principio manca, è necessaria una coscienza più elevata del bene, una intelligenza più colta, un complesso di qualità molto superiori.

§ 2. — *Dei pregi del Governo costituzionale.*

Il Governo costituzionale presenta così numerosi ed incontestabili pregi, a paragone di tutte le altre forme conosciute e sperimentate nelle società umane, che non ci sembra possano essere negati da coloro stessi i quali si fanno campioni delle altre forme. Ed anzitutto ha già avvertito G. Bluntschli, come esso possa procurare ad un popolo educato, che lo pratichi sinceramente, tutti i benefizi più notevoli proprii delle altre forme di Governo, senza averne quei difetti che rendono ciascuna più o meno disadatta e ripugnante alle moderne società civili. Eleva la costituzione all'altezza di un principio soprannaturale, sì che tutti le debbono rispetto e venerazione quasi

jeratica, considerandola come il palladio della libertà, l'arca santa nella quale sono custoditi i diritti di tutti. Se vi è nel paese un uomo eminente, sul trono od accanto ad esso, sovrano o primo ministro, il Governo costituzionale gli consente la più assoluta e decisiva influenza su tutta la politica del popolo, come in una monarchia pura. I cittadini più distinti per carattere, per coltura, per ricchezza, per nascita, possono esercitare una grande e durevole azione sociale e persino determinare in modo permanente l'indirizzo dello Stato, come nella migliore aristocrazia. Infine, quel che più giova, tutti i cittadini sono sempre in grado di tutelare i proprii interessi e di avere sul Governo una influenza bastevole ad assicurare la libertà, a promuovere l'eguaglianza, ad accrescere il benessere generale, rispettando la giustizia e il diritto.

1. Tutte le forze della società, nel Governo costituzionale, si possono raccogliere nell'interesse generale. Ogni cittadino, qualunque sia la posizione e la condizione sua, può esercitare una influenza proporzionata al suo effettivo valore. Col suo voto, che dovrebbe avere chiunque sia in grado di comprenderne il valore, egli partecipa direttamente alla vita dello Stato; coll'uso delle altre libertà può influire sulle opinioni, sulle risoluzioni, sulle azioni dei suoi concittadini. A questa influenza gioveranno l'intelligenza, la moralità, la ricchezza, la posizione sociale, come potranno anche accrescerla l'ignoranza e la corruzione delle plebi, ma si dovrà sempre imputare all'indifferenza od all'indolenza dei buoni la prevalenza dei malvagi, di guisa che solo con cotesta forma di Governo si può sinceramente affermare, che ogni popolo ha quello che merita. La maggior parte dei vizi del sistema parlamentare, come vedremo a suo luogo, dipendono dagli uomini, non dalle istituzioni, od almeno l'azione di quelli, a paragone di queste, è così grande come di nessun'altra forma si può affermare.

2. La solidarietà tra le varie classi sociali, tra le varie parti della consociazione politica è assai grande, perchè ciascuna comprende di trarre dall'accordo generale un' aumento di potenza, e vive della vita nazionale. Nessun privilegio di casta o di classe, nessuna speciale posizione determina quelle rivalità, che in altre forme di governo mettono il popolo contro i nobili, i cittadini contro i contadini, i ricchi contro i poveri, sia che ciò avvenga per ragione dei privilegi concessi agli uni ed agli altri negati, sia perchè così piaccia al tiranno cui riesce più facile e sicuro il governo nella divisione degli animi

e degli interessi. In nessuno Stato meno che nel costituzionale è serio parlare di " una lotta di classe ", la quale metta i lavoratori, che sono i più, contro i capitalisti, i proprietari, gli oziosi. Dipende dalla maggioranza migliorare ed assicurare le condizioni di chi lavora, modificare le leggi e gli usi che agevolano o consentono la grande proprietà, tutelano l' usura, espongono chi lavora alle lotte illimitate della concorrenza senza alcuna guarentigia e tutela per la malattia o per la vecchiaja, accrescendo, come già dovunque si accrescono all'uopo, le funzioni dello Stato.

3. La legge, nello Stato costituzionale, è infatti l'espressione della coscienza pubblica, la formola di quello che la nazione riconosce necessario ed utile ed a cui liberamente si sottomette. Il primo dovere del legislatore è di tener conto, nel miglior modo possibile, di tutti gli elementi onde la società si compone, ed ha la migliore agevolezza di compierlo nello stato libero retto a forma parlamentare. Quando si manifesta il bisogno di una riforma, quando la coscienza pubblica la impone, il legislatore può studiare, interrogare, mettere assieme tutte le notizie che gli è dato raccogliere, vagliare le esperienze d'altri popoli; cercare di farsi una idea di tutti i risultati delle riforme proposte. Egli potrà applicarle lentamente, a grado a grado, con esperimenti parziali, sempre pronto a correggere la legge, a sospenderne alcune parti, ad attenuare o rafforzare l'opera sua, secondo detterà l'esperienza. La coscienza popolare e la scienza elaborano la legge, il legislatore la formola facendo tesoro di questa, scrutando quella con occhio paziente, con vaglio assiduo, con assoluta imparzialità. Minore riesce la difficoltà di fare buone leggi, perchè si può meglio por mente ad un tempo alla sostanza ed alla forma, coordinare la nuova legge a tutte le esistenti, contemperare, conciliare, fondere idee, esigenze, interessi talora opposti e contraddittorii. Così la legge è in armonia colla pubblica opinione, acquista una maggiore stabilità, e ne risultano migliorate tutte le private relazioni, mentre colle altre forme di Governo essa è il risultato del volere o del capriccio di un tiranno, degli interessi di una casta o l' espressione di un preteso comando soprannaturale, superiore ed estraneo alla società.

4. La politica diventa più morale nei suoi mezzi, più nobile ed elevata nel fine: le corruzioni scemano sotto il controllo efficace della pubblica opinione, il sentimento dei doveri pubblici, che il sistema costituzionale impone, eleva l'uomo

e lo trattiene, in un maggior numero di casi, dal compiere azioni meno che giuste e degne. Si possono, è vero, ricordare le corruzioni elettorali dell'Inghilterra resistenti alle leggi più severe, le sinecure e gli altri favori coi quali i suoi monarchi ed i Governi loro comprarono a lungo i voti in Parlamento; si possono ricordare le malversazioni e le ruberie celebri negli Stati Uniti, dove più di un Municipio diventò per qualche tempo la caverna di Alì Babà e dei suoi quaranta ladroni; come si percorrono con profondo disgusto i documenti del processo del Panàma, constatando quante coscienze vi fossero da vendere in Francia in ogni classe, in ogni funzione, in ogni professione sociale; ed anche in Italia si svolgono con disgusto le pagine delle inchieste e del processo bancario, supplendo con la fecondità dell'immaginazione ad un risultato in verità assai meschino per gli amici dello scandalo. Ma che cosa sono mai tutti questi vizii, a paragone delle continue, vaste, generali ruberìe, delle malversazioni quotidiane dell'amministrazione turca, delle infamie d'ogni natura perpetrate da quella dei Borboni, dove si trovarono falsi persino i doni nuziali fatti alla figliuola di Ferdinando quando andò sposa nella casa reale di Spagna? Chi ignora come in Russia e negli altri Stati, che non hanno una costituzione, allo stesso modo che nei nostri prima che l'avessero, alla più vasta e profonda corruzione amministrativa, altre se ne aggiungono, fomentate dagli stessi governanti, che ne traggono profitto? La pubblicità, la libera discussione, le garanzie processuali, la giustizia pronta e sicura, se possono trovare qualche impaccio nei governi liberi, sono negli altri un desiderio vano, e mancano così i freni principali contro tutte sorta di maleficî, di violenze, di abusi.

5. Cotesta pubblicità non ha solo il vantaggio di impedire il male, essa è anche poderoso elemento del bene, perchè la vita dello Stato può essere esaminata continuamente, in tutti i suoi molteplici aspetti: sappiamo come il denaro entra e come esce, l'amministrazione può sempre essere controllata, da chiunque, con pronto e sicuro effetto. Non possono essere esatte imposte le quali non siano state liberamente assentite, riconosciute necessarie alla vita dello Stato, a mantenerne gli impegni, ad assicurarne la difesa, a svolgerne l'attività nell'interesse di tutti. Le spese devono essere del pari esaminate, deliberate, controllate, con mandati di pagamento che lasciano ben poco margine ad indebite appropriazioni o ad inutili dissipazioni. Ed anche là dove non giunge il controllo

parlamentare, come in talune spese di polizia ed in quelle della lista civile, suppliscono la responsabilità dei ministri ed una specie di controllo morale, che facilmente si esercita specialmente riguardo a quelle dinastie che possono ben dirsi *exemplar vitae morumque*.

6. Lo Stato costituzionale consente una più giusta e feconda ripartizione di funzioni tra l'amministrazione centrale e la locale, tra la burocrazia propriamente detta ed i cittadini. Il governo centrale è costretto a rinunciare all'assurda e stolta pretesa di dettar norme ad affari, che devono esser lasciati alle forze ed alle attività sociali ed individuali, e così l'attività dello Stato e l'azione dell'amministrazione non si consumano in funzioni impossibili. Molte di queste si lasciano a cittadini, che le esercitano a titolo d'onore, come nelle amministrazioni comunali o provinciali, pur soggetti alla vigilanza ed alla tutela necessaria, oltre al gran freno della libera discussione, della pubblicità di ogni atto. Non è necessario che in ogni luogo siavi un rappresentante del governo centrale, da esso retribuito e direttamente dipendente. Altre funzioni sono pure esercitate da private associazioni di cittadini, specie negli Stati più liberi, con grande vantaggio della pubblica economia, con migliori risultati. Di questa guisa tutte le forze della società, come già si è avvertito, vengono raccolte e coordinate al bene universale.

7. Lo Stato costituzionale, come è libero all'interno, si sente forte e sicuro all'estero, perchè il popolo è unito, apprezza la propria indipendenza, può trovare in sè inesauribili risorse, e mentre è senza paragone più cauto nel trarre la spada, si difende fino all'ultima goccia di sangue. Il dispotismo, che consente ad un solo uomo di fare la guerra, la rende più frequente, perchè egli ne sopporta in ben piccola parte il peso, anzi per lo più soltanto il suo orgoglio e la sua ambizione sono feriti se la guerra è perduta. Louvois cominciò la guerra contro l'Europa a proposito di una finestra mal collocata, e bastò un epigramma di Federico II contro la marchesa di Pompadour per accendere il conflitto che condusse la Francia a Rossbach. Il regime costituzionale, avvertiva fin dal 1873 Emilio di Laveleye, è la miglior guarentigia di pace, sebbene la costituzione non riservi al solo Parlamento il diritto di dichiarare la guerra (1). Invece una

(1) *Des causes actuelles de guerre en Europe*. Bruxelles 1873, cap. X.

nazione, che non può reggersi liberamente all' interno, s'occupa degli altri popoli e vi cerca un compenso all'umiliazione della sua soggezione: lo abbiamo veduto in Francia, durante il secondo impero, e se l'Europa già da alcuni anni non è stata di nuovo agitata dalla guerra, lo dobbiamo principalmente alle idee ed alle tendenze pacifiche dell'Imperatore di Russia. Nessuna dinastia, in uno Stato costituzionale, potrebbe fare una politica personale dalla quale esclusivamente dipendesse il destino di un popolo.

8. Nello Stato costituzionale cessano le sètte, le società segrete, le fazioni, e tutte le grandi questioni si agitano liberamente, in campo aperto, dove la pubblica opinione premia, senza appello, i vincitori. I partiti politici, nella crescente complicazione della vita sociale, sono sempre meno distinti, e come i programmi confondono in parte la loro azione; ma col loro mezzo le maggiori individualità continuano tuttavia ad esercitare un' azione pubblica e prevalgono alternativamente al Governo.

9. Infine, quasi come risultato ultimo di questi vantaggi, che abbiamo brevemente riassunto, il Governo costituzionale contribuisce più di qualsiasi altra forma, allo sviluppo della civiltà generale. Tutta la storia dimostra l'intima connessione tra le pubbliche libertà ed il benessere, tra quelle e l'educazione del popolo. Ogni progresso materiale, ogni più splendida fioritura d'arti, di scienze, di lettere seguì appunto colà dove fiorirono le pubbliche libertà. Che se in queste sue relazioni il governo costituzionale può avere vantaggi comuni con altre forme, rimane pur sempre una differenza di profondità e di durata, perchè nel dispotismo cessano col sovrano illuminato che li promuove o seconda, nell'aristocrazia si limitano ad una classe sociale, e soltanto nello Stato libero sono il risultato, l'espressione della cooperazione di tutti. I più grandi progressi moderni, che tanto contribuirono ad accrescere e diffondere il benessere, a migliorare ed elevare la coltura, a prolungare la stessa vita dell'uomo, si svolsero parallelamente al progresso delle libere istituzioni, prima in Inghilterra ed agli Stati Uniti, poi altrove ed in modo tanto più rapido e completo, quanto più energicamente si affermavano le libere costituzioni.

Questi ed altri vantaggi ci consentono di considerare la forma di Governo costituzionale siccome “ la migliore, nelle condizioni presenti della nostra civiltà „. Il giudizio rimane

sempre relativo, perchè vi sono condizioni di civiltà alle quali non è applicabile, e si può ammettere che collo sviluppo di questa debba subire nuove trasformazioni. Ma frattanto nulla potrebbe sostituirla, e le aspirazioni più o meno inconscie dei volghi, i desideri di qualche eletta mente, il sentimento di coloro che reputano necessario sacrificare una parte delle conquiste liberali al desiderio di pace sociale, di sicurezza o ad un sogno vano di maggior benessere conseguibile per altre vie, non condurrebbero certamente ad una forma, la quale non fosse già condannata da ragioni che possono tacere un momento davanti al sofisma, o da esperienze che possono per un istante dimenticarsi, ma imporrebbero di nuovo la loro inesorabile autorità.

§ 3. — *Dei difetti del Governo costituzionale.*

Se gli uomini fossero riusciti, in tanti secoli di studi e di esperienze, a trovare, fuor dell'ideale, una forma di Governo, che soddisfacesse pienamente tutti i desiderii di ciascun cittadino, la scienza avrebbe fornito il suo ufficio, e potrebbe ripetere il *nunc dimittam*. Ma siamo ben lontani da questo, ed anche il Governo costituzionale non è scevro di difetti, taluni veramente gravi, altri esagerati dai suoi avversari, dipendenti quali dalle istituzioni, che possiamo modificare, quali dalla natura, dal carattere, dalle condizioni nostre, sulle quali ci è consentita una azione molto più lenta e complessa. Senonchè, quando parliamo dei difetti di un uomo, di una cosa, d'una istituzione, non dobbiamo paragonarla all'ideale, sibbene a tutti gli altri esistenti. La locomotiva ha i suoi difetti, ci pare lenta, non è sempre a nostra disposizione, non ci può trasportare nell'aria, manda fumo e ci assorda col suo rumore, ma nessuno proporrebbe di sostituirle la diligenza sgangherata dei nostri nonni od il palanchino cinese. Marco Aurelio è passato alla storia come imperatore modello, sebbene fosse ben lungi dal potersi considerare tale alla stregua delle idee moderne, solo perchè tale sembrò in quel succedersi di tiranni tristi e malvagi. Una forma di Governo vuol esser giudicata alla stessa maniera, e noi la potremo considerare veramente ottima, quando si possa dimostrare che tutte le altre da cui potrebbe essere sostituita sono peggiori.

Fino a poco tempo addietro sembrava, che il governo parlamentare, sfuggendo alle fiere critiche di chi lo aveva chiamato, come Giuseppe Mazzini, un compromesso impotente, venisse acquistando ormai la fiducia generale. Ma quando, formatosi il governo, messo alla stregua quotidiana dei contrasti politici, fatto oggetto di continue osservazioni e mira di contrari interessi, allontanate e via dileguate le impressioni dei governi assoluti, consolidata la vita libera, non bastò più lo scopo negativo di non esser governati male, ma si volle anche essere governati bene, allora il sistema parlamentare, spoglio di molte idealità sue, apparve quale è, rivelò tutti i suoi difetti. E presto si venne alle esagerazioni, per quella naturale tendenza dell'uomo, che ci fa appetire le cose che non abbiamo, se anche mediocri o cattive, e spregiare quelle delle quali, nella beatitudine e nella noia del possesso, non apprezziamo i pregi [1].

In quasi tutti gli Stati liberi vi sono scrittori che assalgono più o meno apertamente il Governo costituzionale. Noi ci proveremo a combatterli quando tratteremo delle singole istituzioni, limitandoci per ora a passarli come in rassegna. Sono quattro schiere distinte, perchè ciascuna combatte sotto una bandiera e nel nome di un principio, non limitandosi alla critica, alla constatazione dei difetti del sistema parlamentare, ma proponendo diversi rimedi.

1. I retrivi della scuola ultramontana reputano che il sistema costituzionale sia un errore, come tanti altri del secolo nostro, contrario alla dottrina della Chiesa. Questa idea è stata sviluppata e difesa specialmente da G. de Maistre, Luigi di Bonald, Pietro Ballanche, Luigi Veuillot, P. Feret, Enrico Sauvé in Francia, da Roberto Taparelli d'Azeglio, Gioachino Ventura, Guglielmo Audisio in Italia, da Carlo Perrin nel Belgio, da G. Hergenröther e G. Ketteler in Germania [2]. Abbiamo narrato altrove come una scuola di illustri pensatori cattolici reputasse possibile la conciliazione delle dottrine teologiche colle libertà moderne e quanto vani riuscissero i loro nobili tentativi [3]. Solo in questi ultimi anni anche il Governo costituzionale trovò grazia agli occhi del Vaticano e fu trattato con maggiori riguardi, non ravvisandovi già più

(1) Majorana Angelo, *Del Parlamentarismo, mali, cause, rimedi.* Roma 1885, p. 14.
(2) Si veda la nota 2 a pag. 225.
(3) Pag. 370-371.

una contraddizione con gli insegnamenti cattolici, ma pur concorrendo ad esagerarne i difetti.

2. La dottrina dell' assolutismo puro o temperato da talune istituzioni consultive, ha numerosi fautori, tra i " legittimisti „ d'ogni paese, e noi ne abbiamo esaminate le dottrine, considerandoli con gli altri avversarii della libertà e della sovranità nazionale. Ai partigiani del Governo assoluto, per studio di reazione, s'aggiungono coloro che reputano il sistema costituzionale troppo lento ed impacciato nel realizzare le conclusioni della scienza e nell'esercitare l'azione che essi attribuiscono allo Stato moderno. S' aggiungono anche coloro i quali, esagerando i pericoli che minacciano la società, i contrasti che l'agitano, le incertezze che la tormentano, invocano la mano robusta di un dittatore, cedendo ad una delle più fatali e pericolose illusioni, che arrestano a quando a quando il progresso dell'umanità. A K. Volgraff, G. Zimmermann, A. Müller, G. Maurus, che cercarono di combattere a questo titolo il sistema costituzionale sin dall'aurora, si aggiunsero molti altri, sino a Guglielmo Kosegarten, S. Strousberg, David Syme, A. Prins ed allo stesso Ippolito Taine, il quale, ad onta del largo e liberale suo spirito, è tratto dall'esagerazione del suo stesso metodo a rimpiangere quasi l'*ancien régime*.

3. Un'altra schiera di pubblicisti, che ci si presenta con falsi colori di gioventù e di progresso, reputa il sistema costituzionale insufficiente, specie a procurare le necessarie guarentigie giuridiche, impacciato da attriti inutili, lento a rispondere alle necessità del progresso sociale. I partigiani di cotesta scuola esagerano, come altrove s' è detto, in tutto l' ordinamento dei poteri pubblici l'elemento giuridico, e la loro dottrina, che risponde alle tradizioni dello Stato tedesco, è sempre informata ad idee ed opinioni un po' assolutiste. S'affaticano con molti ed inutili sforzi a ridurre a poche formole sistematiche il contenuto così complesso del diritto pubblico, nulla concedendo alla politica, poco o nulla alla diversità delle condizioni storiche. Che se questo concetto giuridico dello Stato può conciliarsi coi principii del sistema costituzionale e con un largo sviluppo dell'autogoverno, le esagerazioni alle quali accennano alcuni scrittori, anche in Italia, insieme ad alcune applicazioni della dottrina dell'evoluzione, ci condurrebbero difilato ad una nuova forma di assolutismo.

4. Ultima e forse più temibile delle altre, come quella che guarda all'avvenire, ci si presenta la scuola radicale, la

quale muove dall'esagerazione del principio della sovranità popolare, che considera nella sua espressione inorganica senza limiti e freni. Laonde gli uni dànno uno sviluppo esagerato al diritto di secessione, riuscendo invece ad una passeggera anarchia, gli altri ricadono di fatto nell'assolutismo. A questa scuola appartengono anche coloro che esagerano i difetti del sistema costituzionale attribuendoli all'insufficienza dell'effettivo potere popolare, e cercano di organizzarlo più efficacemente, con istituti complessi od antichi.

Dai seguaci di coteste scuole vengono dunque particolarmente esagerati, a loro profitto, i difetti del sistema costituzionale. Ma questi non sono disconosciuti anche da scrittori liberali, i quali mirano non già ad abbatterlo, sibbene a risanarlo e metterlo in grado di resistere a tutti gli assalti. Tra questi Emilio De Laveleye tiene certo un posto eminente [1], e con esso, prima o poi, scrissero al medesimo intento R. Gneist, Roberto Di Mohl, G. Thonissen, Guglielmo Gladstone, Sheldon Amos, G. Baxter, Gualtiero Bagehot, Edoardo Laboulaye, Leon Say, Giulio Simon, Francesco De Sanctis, Marco Minghetti, Pasquale Turiello, Silvio Spaventa, Ruggiero Bonghi, Giorgio Arcoleo, Angelo Mosca, Angelo Majorana, per dir solo dei principali, i cui studi già abbiamo per altri titoli ricordati. Sulla scorta di questi scrittori, e del molto che da tanti anni andiamo scrivendo per segnalare i difetti del sistema costituzionale e cercare di attenuarli, li riassumeremo quanto più brevemente è possibile, come argomento sul quale non ci mancherà occasione di tornare a proposito dei singoli istituti, cui ciascuno dei difetti è particolarmente inerente.

1. Il Governo costituzionale è governo di partito, ed è tanto più perfetto quanto meglio i partiti sono distinti e fortemente ordinati. D'altra parte, la prevalenza dello spirito di parte presenta gravi inconvenienti e serii pericoli. Esso funziona in Inghilterra e nel Belgio assai meglio che in Italia, in Francia, in Spagna ed in Grecia, perchè ivi sono partiti politici bene costituiti e distinti, che si alternano al potere, mentre quivi sono gruppi che si formano e si scompongono senza alcuna ragione politica, senza offrire mai una base sicura d'azione e di resistenza [2], ed i Ministeri non possono

---

(1) *Le Gouvernement dans la démocratie*, vol. II, lib. X e specialmente il capo I, " le régime parlementaire et ses vices „.

(2) " Quasi tutti i deputati — così scrive dell'Italia E. De Laveleye — vogliono la libertà, il mantenimento della costituzione e della dinastia di Savoia, tutti sono

aver consistenza nè durata, formandosi e scomponendosi come vedute dissolventi (1). Di tal guisa il paese, per quanto preferisca d'esser governato il meno possibile, si disgusta delle discussioni inutili, delle agitazioni sterili, dei voti oziosi, del " molto rumore per nulla ", e non è mai così contento come

partigiani delle idee moderne, nessuno vorrebbe ristabilire i governi caduti... Ma siccome non esistono partiti che abbiano un programma deciso, una *platform*, imposta ad ogni candidato, nel momento dell'elezione, così ogni deputato ha le sue idee particolari in materia di imposte, di insegnamento, di riforme interne, di politica estera, e si crede autorizzato a farle prevalere, senza tener conto di coloro che voteranno con lui. Ne risultano gruppi inattesi e strani voti di sorpresa, secondo le questioni messe in votazione. Un Gabinetto mai è sicuro della maggioranza, che ogni momento gli può venir meno. Oggi ha un voto di fiducia che raccoglie due terzi della Camera, dopo pochi giorni cade a proposito di un incidente di poca importanza. Deve lavorare ogni giorno a mantenere uniti i suoi partigiani, a furia di transazioni, di concessioni, di combinazioni. Un capo gruppo si crede ferito, anche da un fatto estraparlamentare, come da un saluto poco affabile, si offende, fa il broncio, ricusa i voti di cui dispone e la maggioranza è compromessa. Un altro gruppo locale o provinciale, reclama una strada, un ponte, una ferrovia, bisogna accordar tutto o va ad ingrossare l'opposizione e questa trionfa. La somma di spirito, di abilità, di eloquenza e di agilità onde un Ministero deve dar prova nell'anno è maravigliosa, e a petto di esse il più penoso lavoro diplomatico è un giuoco di fanciulli. La Camera è una sabbia mobile su cui nessuna amministrazione può durevolmente sussistere... In Inghilterra il voto che fa cadere un Ministero designa già i successori; in Italia si presentano possibili parecchie combinazioni, e in tutto bisogna appagare le influenze rivali... ". Op. cit., p. 96-97.

" L'Assemblea che ha nelle sue mani i destini del paese è un circolo reclutato a casaccio... Quando è fatta, bisogna trovarvi una maggioranza. Si ha, bisogna mantenerla: neanche un momento di riposo o di sicurezza; è una maggioranza, che non ha consistenza nessuna; si compone di influenze di luogo e di persone, bisogna far i conti con ciascuna di esse. Queste influenze fanno fondamento alla lor volta sopra maggioranze minime e mutevoli, e nel proprio collegio il deputato deve accarezzare la sua, come il Governo in Parlamento accarezza lui. E così, poteri che hanno a risolvere questioni colossali, urtano ad ogni passo in difficoltà meschine, ed in luogo di librarsi sulle cime, si smarriscono nell'infinitamente piccolo. Non v'hanno per essi nè alte vedute, nè ambizioni vaste: si dibattono in mezzo a complicazioni che mozzano il fiato. Sono ridotti a contar voti. Tra la impazienza degli ardenti e le paure dei moderati, il Ministero sgambetta senza fare un passo, cerca di mantenersi in equilibrio con promesse, con compromessi, con sforzi di abilità, che sono la moneta corrente della politica giornaliera, ma, non ostante la sua prudenza, capitombola al più piccolo incidente ". A. Prins, op. cit., p. 79-80.

(1) Alfredo De Musset mette in bocca a De Sery nel *Capriccio* " Sono ben curiosi alberghi i vostri Ministeri! Si entra e si esce senza sapere perchè! È una processione di marionette! ". — Paolo Leroy-Beaulieu calcola la vita media di un ministero francese a sei mesi!! — " I migliori, scrive A. Prins, hanno passato qualche anno o qualche mese della loro vita in balia di vecchi impiegati e sollecitatori avidi. Sulla breccia sempre, condannati sempre a dover rispondere alle

quando le Camere sono chiuse, i ministri ai bagni, la metà dei funzionari in vacanza. Laonde viene il momento in cui si trova preferibile di riunire le Camere un po' meno, con un bilancio ogni due anni, come Bismarck aveva proposto in Germania. In Inghilterra il sistema parlamentare si regge perchè l'opposizione è sempre abbastanza forte per costringere tutti gli amici del Governo a dargli costantemente il loro appoggio, e perchè i deputati, che hanno esposto ai loro elettori come la pensavano quando sono stati eletti, non possono mutar d'avviso [1].

Quando un Gabinetto, come avviene in Inghilterra e più ancora nel Belgio, si appoggia su di una maggioranza riunita da vincoli di opinioni comuni, da impegni pubblici, da un programma deciso, può far approvare i suoi disegni, esigere il sacrifizio delle divergenze accessorie, governare coll'autorità di un Governo assoluto. Ma cotesta disciplina ha pure i suoi inconvenienti, spegne ogni iniziativa individuale, riduce tutta la battaglia parlamentare a tornei, il cui risultato è sempre anticipatamente conosciuto.

2. Il Governo costituzionale costa più degli altri, come già notava S. De Sismondi, a cagione delle insufficienti cognizioni finanziarie ed economiche di una gran parte dei rappresentanti, per l'instabilità dei ministri, che li spinge ad essere

---

interpellanze dei loro avversarii, a dover sventare intrighi dei loro competitori, ridotti a far buon viso e buona accoglienza a tutti, tormentati dallo spettacolo di abusi che non potevano distruggere, tribolati da idee che non potevano effettuare, non hanno avuto un istante solo la calma necessaria al concepimento di qualche cosa di grande, e la macchina parlamentare li ha consumati, senza giovamento per nessuno „. Op. cit., p. 87.

(1) C. Balbo, *Della mon. rappr. in Italia*, lib. II, cap. V, § 3; Majorana A., op. cit., p. 35-36; Jules Simon, *Dieu, patrie et liberté*, p. 395-396. — " Sarebbe da scrivere un nuovo *Principe*, dice il Majorana, sulle difficoltà della vita ministeriale... Provocare, sollecitare, dissimulare, ritardare la solenne dichiarazione della fiducia parlamentare, ecco il tormento continuo del Ministero. Troppo andrei per le lunghe se volessi riferire le note stridenti dei critici, e dire delle astuzie, degli accorgimenti, delle transazioni, dei compromessi, delle umiliazioni, delle improvvisate che devonsi mettere in campo nella fortunosa vita ministeriale. Un ministro può prendere per sua insegna il motto dello storico, che, parlando di Appio Claudio, scrisse: *ille vero impedimentum pro occasione eripuit* „. — Il Syme (*Repres. Gov. in England*, Introd. XX), con un po' d'esagerazione, scrive che è ufficio dei Ministri:

To promise, pause, prepare, postpone,
And end by letting this alone,
In short, to earn the people's pay
By doing nothing every day.

molto compiacenti in fatto di spese onde conservarsi il favore della maggioranza; per le maggiori somme necessarie alla divisione ed al controllo delle pubbliche amministrazioni, per l'abuso, generalmente invalso, di consentire proposte di spese o d'aumenti ai singoli membri del Parlamento che non ne hanno la responsabilità. L'inconveniente è stato segnalato in Francia da Leon Say [1], con grandissimo acume e con numerosi esempi, ma è forse maggiore in Italia, dove contribuì in larga misura all'aumento del nostro debito pubblico, con strade inutili, con ferrovie dispendiose, con infinite altre opere pubbliche non necessarie, con una prodigiosa moltiplicazione di scuole, di tribunali, e d'altre istituzioni locali soverchie al bisogno stesso degli abitanti. " È vano parlare di responsabilità ministeriale, scriveva G. Arcoleo [2], quando è permesso ad ogni singolo membro dell'Assemblea di proporre aumenti di spese. La rappresentanza, più che gli interessi e i bisogni dello Stato, avvertì nel bilancio le parziali utilità di una classe, di una provincia, e ne seguono mutamenti nuovi, impreveduti, continui ". Spesse volte il Ministero, per far passare una spesa che troverebbe qualche difficoltà, la unisce ad altre, che gli assicurano voti i quali farebbero altrimenti difetto: basti ricordare quante ferrovie peggio che inutili sono state inscritte nella legge colla quale l'onor. Saracco mirava sopratutto a far approvare alla Camera la linea da Acqui a Genova! Nella discussione del bilancio francese del 1877, citato da Leon Say, furono approvati ben 55 emendamenti, tutti intesi ad introdurre nuove spese o ad aumentare gli stanziamenti esistenti! Ma anche questo è difetto di cattive consuetudini parlamentari, di soverchia arrendevolezza dei Ministri, più che del sistema. Bastò la crisi da cui fu colpita l'Italia nel 1893 ed il bisogno imperioso di economie perchè si venissero proponendo, in luogo di maggiori spese, radicali risparmi, senza neanche por mente se con un voto di bilancio si modificavano leggi, si ferivano organismi amministrativi, si metteva lo Stato a rischio di litigi e di perdite maggiori delle stesse economie, che pel momento pareva di conseguire [3].

---

(1) V. specialmente Leon Say, *Les finances de la France*, Paris 1883.

(2) *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, p. 95-96, e cfr. Seidler G., *Budget und Budgetrecht in Staatshaushalte der constitutionelle Monarchie*, Wien 1885 e Otto Planck, *Das Budgetrecht der belgischen Verfassung*, München 1887.

(3) Sir Stafford Northcote diceva nell'agosto 1883, che " il popolo sovrano è il più spendereccio dei sovrani ". — " Tre passioni sono innate ai governi parlamentari: spender di più, diminuire le tasse, accrescere i lavori pubblici. La passione

3. La politica estera dello Stato costituzionale, lo notarono specialmente Bismark, R. Gneist, G. Kosegarten ed Emilio di Laveleye, riesce più difficile, specie di fronte agli Stati al cui governo presiede invece una ferma ed immutabile volontà. Un Ministero che non è sicuro dell'indomani, non potrà mai fare una politica estera tradizionale, proseguire un disegno a lontana scadenza, profittare degli errori di avversarii conosciuti di lunga mano, stringere durevoli alleanze. Abramo Lincoln diceva, " che non si può mutar cavallo in mezzo ad un fiume „; gli Stati europei devono spesso traversare guadi pericolosi, e precisamente in quel momento il loro Governo è rovesciato da un voto parlamentare, in una questione accessoria. Peggio poi se il Parlamento ha la pretesa di dirigere la politica estera, non essendovi funzione cui sia meno adatto; può determinare l'indirizzo, ma quando si tratta di agire, il più mediocre ministero è più abile del migliore dei Parlamenti tanto più che tutto non si può dire in politica estera, per quanti " Libri verdi „ si pubblichino, e per quante interpellanze si muovano. Cotesti inconvenienti sono però maggiori nella repubblica costituzionale e possono essere anzi completamente attenuati e persino scomparire in una monarchia, dove il Re può esercitare una azione personale, come ne diedero esempio Leopoldo I e Vittorio Emanuele in circostanze così difficili per i loro Stati, e continuarono in meno larga misura i successori. La repubblica non può supplire a tale difetto se non quando un'opinione pubblica molto decisa e diffusa tracci al Governo una linea di condotta tale da affidare altre Potenze, come è avvenuto appunto nel 1893 per l'alleanza franco-russa.

4. Il Governo costituzionale, fatto per Stati di non grande estensione o di limitata importanza, pare a molti disadatto ad uno Stato moderno, con le sue numerose e crescenti attri-

---

delle spese si giustifica con tutto il bene che si può fare agli agenti retribuiti sul bilancio dello Stato; quella della diminuzione delle tasse colle agevolezze di viver meglio; quella dei lavori pubblici coll'avvenire che si prepara all'industria ed al commercio „. L. Say, *Les finances de la France* e cfr. Scherer, *La démocratie et la France*, Paris 1883. II.

Nel 1877 il *Cobden Club* fece una inchiesta sui bilanci dei varii Stati: una domanda concerneva l'influenza del sistema parlamentare sui bilanci, e la risposta fu concorde, nel senso dell'aumento della spesa. *Correspondence relative to the budget of various Countries*, London 1877; Leroy Beaulieu, *Traité de la science des finances*, Paris 1879, vol. II, p. 160 e seg.; S. Holman, *The increase of public expenditure*, nella " North American Review „, luglio 1883.

buzioni. In Francia la difficoltà è forse maggiore che altrove. " I ministri, avverte E. de Laveleye, dispongono anzitutto di una somma di tre miliardi; inoltre essi controllano i bilanci dei comuni, dei dipartimenti, degli istituti di beneficenza, che ammontano ad un miliardo. Mantengono, reggono, ispezionano le scuole pubbliche, di tutte sorta e di ogni grado, ed hanno così nelle mani l'istruzione, cioè l'avvenire del paese; nominano i vescovi, e con una mano pagano i ministri del culto, coll'altra le ballerine dell'opera; mantengono gli istituti, le accademie, gli osservatorii, i laboratorii, ed incoraggiano le scienze, le lettere e le arti; determinano quanti ettari saranno piantati a tabacco, quante piante avrà ogni ettaro, quante foglie ogni pianta, e nominano speciali ispettori incaricati di numerarle; vendono questo narcotico nei negozi di privativa, di cui nominano gli agenti innumerevoli, diffusi in tutto il paese, mezzo abituale di ricompensare i loro aderenti; trasportano lettere, telegrammi e danaro, ciò che richiede un'altra legione di impiegati; costruiscono strade e ferrovie, scavano porti e canali, col numeroso corpo dei ponti e strade; sfruttano le foreste demaniali, rimboscano le alture e sorvegliano le terre rimboscate dai particolari; fabbricano le porcellane di Sevres ed i tappeti dei Gobelins; coi dazi doganali, coi monopolii, e coi premi alle industrie favorite determinano la direzione del lavoro in tutti i rami di produzione, e per impedire che ciascuno fabbrichi, venda e compri secondo il suo interesse, mettono in movimento altre legioni di impiegati; aprono biblioteche, archivi, conservatorii, per i quali occorre uno straordinario numero di funzionarii; da essi traggono titolo e licenza d'operare agenti di cambio, farmacisti, notai, bettolieri; dichiarano a quali condizioni ed in virtù di quali esami ciascuno può essere avvocato, medico, insegnante, ingegnere, guardacoste; hanno in mano la magistratura a tutti i gradi, cioè la base su cui riposano la famiglia, la proprietà, la sicurezza pubblica, in una parola l'intero edificio sociale; mantengono le prigioni, le colonie penitenziarie, le istituzioni riformatrici, e quindi nuovi reggimenti d'agenti dipendenti dallo Stato ". S'aggiungono l'esercito e la marina, col servizio universale ed obbligatorio, nè tutto ancora è compreso [1].

Questa macchina così complicata e colossale, procede in una o nell'altra direzione, si muove lenta o rapida, secondo un voto

(1) Op. cit., p. 105 a 107.

parlamentare che può dipendere da pochi e persino dal caso. Ora è certo che ove il sistema costituzionale ha potuto formarsi e prosperare nulla di simile avviene, mentre bastò, anche in Inghilterra, il notevole sviluppo di attribuzioni dello Stato moderno per rendere l'azione del suo Parlamento più vasta e difficile, e preoccupare gravemente i suoi uomini di Stato. Sembra a molti contrario alla natura delle cose che una vasta e numerosa gerarchia sia soggetta ai capricci mutabili di una Assemblea deliberante.

5. Alcuni scrittori notano sopratutto l'aperta incompatibilità, che dovrà condurre tosto o tardi ad un conflitto decisivo tra il nuovo ordinamento delle forze militari, oramai comune a tutta l'Europa ed il sistema parlamentare. La Francia non può dimenticare le date funeste del 18 brumajo e del 2 dicembre, ed in Inghilterra gli avvenimenti della Rivoluzione e della Ristorazione avevano siffattamente rivelato il pericolo, che il Parlamento prese misure radicali, e non volle mai un numeroso esercito permanente, rinnovando d'anno in anno il regolamento di disciplina che tiene soggette le truppe ed il bilancio con cui sono pagate. Gli Stati Uniti hanno un esercito di 28.000 uomini per 70 milioni d'abitanti, appena sufficienti alle prime necessità di una rivolta indiana o sociale, e nelle repubbliche meridionali i colonnelli fanno e disfanno i governi.

Anche la burocrazia non vede di buon occhio il sistema parlamentare, e l'aumento della sua forza e del suo potere collo sviluppo delle attribuzioni dello Stato è un crescente pericolo per la costituzione [1]. Sino a che gli impiegati trovano nel sistema parlamentare un appoggio, un sostegno, una scala a salire, lo secondano o lo tollerano; ma il giorno in cui si comincia a parlare di riduzioni di organici, di sinecure, di stipendi, e le ammissioni appaiono più difficili, le promozioni più lente, i favori più rari, ne diventano nemici acerrimi, e vedono nella sua azione un impaccio per l'amministrazione ad ogni passo. Si può dire che in Italia, sebbene in misura minore che in Francia, sono stati sino ad ora continuamente aumentati organici e stipendi, creati nuovi posti, affrettate con ogni artificio o pretesto le promozioni. Adesso che tutto ciò è cessato o quasi, se ne attribuisce la colpa al sistema parlamentare. D'altronde una burocrazia numerosa e possente, nelle mani di un Governo abile, è stromento d'influenza efficacissimo, tanto che gli Inglesi

(1) E. De Laveleye, op. cit., p. 109.

riconobbero la necessità di tenere i funzionarii retribuiti dallo Stato lontani dalle urne elettorali.

6. Il sistema costituzionale s'accompagna ad una vasta congerie di stampati, ad un torneo interminabile di parole, affatto sproporzionato ai risultati che se ne conseguono. Per ogni disegno di legge si hanno studi, relazioni, ricerche infinite, e poi discorsi interminabili, nelle commissioni, negli uffici, nelle assemblee, con criterii larghi, con infinite comparazioni, ripigliando il ragionamento da principio, ripetendo quanto altri ha detto cento volte. E quando vengono in discussione i bilanci, ciascuno parla di tutto, per verace amore del bene, come già notò G. Bagehot, per desiderio di sapere, di far prevalere un'idea, per vedere il suo nome sui giornali, per mostrare la sua vigilanza al collegio elettorale che lo ha nominato, per prepararsi la via al Governo, per una folla di motivi di cui esso medesimo non sa rendersi ragione, talvolta solo per abitudine (1). F. Guizot diceva giusto, che il regime parlamentare si deve fondare sulla pubblicità, ma *omnia mala exempla ex bonis initiis orta sunt,* e adesso Pietro Ellero non ha torto di dire che siamo ridotti ad una logomachia (2).

7. La formazione delle leggi riesce lenta, non scevra di contraddizioni, di assurdi, d'altri gravi difetti, e se ne fanno troppe e su troppi argomenti (3). " La moltiplicità e la contraddittorietà delle leggi nel sistema parlamentare, in parte è conseguenza del sistema stesso, in parte maggiore lo è di tutto quanto l'ambiente moderno, il quale crede che lo Stato possa provvedere a tutto, e in tal modo, preventivamente sicuro e pago della panacea, si crea molti nuovi bisogni „ (4). La pubblica opinione impone ai parlamenti un grande lavoro legislativo, e questi, dal canto loro, per la naturale tendenza di ogni corpo e di ogni individuo ad accrescere ed allargare le proprie competenze, cercano d'accrescere tale lavoro (5). Le leggi si pre-

---

(1) *English constitution*, cap. VII; Baxter, *The business of the House of commons*, nella " Contemp. Rev. „ mai 1883.

(2) *La tirannide borghese*, XC.

(3) Si veda il bellissimo saggio di Spencer, *Troppe leggi*, e la sua opera *sull'Individuo e lo Stato.*

(4) Majorana A., op. cit., p. 25; e si veda il capitolo V di *Gesetzfabrikation* del Bucher, e tutto il mio scritto *La legge nello Stato moderno*, pref. al vol. V, serie I della " Bibl. di sc. pol. „.

(5) J. Simon, *Dieu, patrie et liberté*, p. 385; Prins, *La démocratie et le régime parlam.*, ch. I; Stuart Mill, *Il Gov. rappr.*, cap. V; Brunialti, *La legge nello Stato moderno.*

parano male e spesso nella discussione si peggiorano; qualchevolta, anzichè leggi, sono enunciazioni dei principii ai quali la legge si dovrebbe informare e si direbbe che i ministri che le propongono non abbiano la più lontana idea, neanche del linguaggio legislativo, nè alcuno cui domandare consiglio. Nella pubblica discussione è caso se prevalgono nelle commissioni i più competenti, caso ancora più difficile se riescono a far prevalere le loro idee ed a coordinare la nuova legge che si propone alle altre dello Stato. Le leggi si presentano quasi tutte alla Camera elettiva, sì che il lavoro di questa si accresce fuor di misura, mentre quello del Senato riesce monco, affrettato, sovente inutile. A questa guisa le leggi devono poi essere coordinate colle altre, talvolta modificate coi regolamenti e non di rado avviene, che esse riescano inapplicabili, e persino non osservate dai suoi medesimi autori.

8. Le elezioni e il sistema elettorale furono certamente cagione e fonte a lor volta di inconvenienti gravissimi. Anche senza esagerare, come Tommaso Carlyle, che vede nel suo paese ventisette milioni di pazzi, o come E. Spencer, che reputa la grande maggioranza degli elettori incapaci di votare con scienza e coscienza, è certo, che nelle elezioni raramente prevale la ragione politica, la considerazione dell'interesse del paese. Scriveva Francesco De Sanctis: " abbiamo l'audacia e la violenza dei pochi e l'indifferenza dei molti; questo è lo spettacolo che ci dànno i popoli nei tempi della decadenza e della stanchezza ". Giulio Simon prevedeva che tra non molto ci saranno due soli partiti, " quello della dinamite e quello della rassegnazione " [1].

---

(1) "...Ecco la posizione alla quale la Francia è giunta ora: il comitato locale, che nomina e governa il deputato, il comitato che fa dipendere il concorso onde vuol essere largo al governo, dalla soddisfazione che ne riceve per i fini suoi proprii, per gli interessi elettorali, infino, intesi nel senso il più angusto, il più materiale, e diventati gli arbitri della politica del paese ". — E. SCHERER, *La démocratie et la France,* Paris 1884. In conclusione " abbassamento pauroso di carattere, in su, in giù, da per tutto, abbassamento così profondo, che non è punto meraviglioso, anzi naturale, che oggi, in molti paesi nei quali la vita pubblica dipende dalla elezione, i cuori più nobili e gli ingegni più alti se ne allontanano; non tentano neanche, per salvare la purità e la fierezza dell'animo di entrarvi o di rimanervi, mentre d'altra parte, le condizioni dei corpi elettorali, via via che diventano più numerosi, si fanno tali, che se anche questi alti ingegni e nobili cuori si offrissero a' lor voti, non gli otterrebbero. Onde a mano a mano succede questo: il governo del paese cade nelle mani di ciò che il paese ha di peggio ". BONGHI, op. cit., p. 486.

Ad essere eletti, notava Pasquale Turiello, rivolgendo specialmente lo sguardo all'Italia, " occorrono sopratutto quelle qualità, che, usate una volta, lasciano poi l'uomo più piccolo di prima e meno rispettato da sè medesimo. Sono programmi elastici e sonori; promesse fatte a gara, tra candidati dello stesso collegio, di promuovere quelli che si chiamano gli interessi locali; discorsi che spesso variano di comune in comune, secondo gli umori diversi di chi li ascolta „ (1). La via per essere eletti è oggi tale in Italia, che corrompe i migliori uomini politici più che non accade delle candidature americane e inglesi o non accadesse delle romane. E l'eletto deve interessarsi per i suoi elettori, scrivere lettere senza fine, sollecitare impieghi. trasferimenti, grazie, favori d'ogni maniera, facilitare esami, far vincere cause civili e penali, procurare sussidii e pensioni, per assicurarsi i voti nelle elezioni future, lavorando assai più nei corridoi della Camera o nelle anticamere ministeriali, che in Parlamento. I convincimenti politici esistono in pochi, ma veramente autorevoli riescono oggi solamente i più pieghevoli e servizievoli (2). Da questo abbassamento in parte necessario, ma in gran parte determinato dalle indebite attribuzioni dello Stato, dalla mancanza di una vera amministrazione giuridica e dalla inferiorità stessa degli uomini, traevano argomento principale R. Bonghi per segnalare la decadenza del regime parlamentare (3), F. Persico per invocare una più energica azione della Corona (4), altri per chiedere persino la chiusura del Parlamento per qualche anno o un Governo assoluto.

Cotesti inconvenienti sono accresciuti, come si dimostrerà a suo luogo, dalle ingerenze governative nelle elezioni, dall'ampliamento contro natura del collegio, quando si chiamino gli elettori, che talvolta non sono in grado di nominare un deputato, a sceglierne parecchi, e sopratutto dalla tolleranza delle corruzioni elettorali, contro le quali invano infieriscono le leggi, se la pubblica opinione non le seconda. In talune regioni d'Italia si aggiungono le più mostruose falsificazioni, per cui non solo si affollano le liste di nomi talora persino immaginarii, o di donne e di minorenni, ma si fabbricano i voti, i verbali, l'intera elezione. In realtà molti, in numero crescente, rimangono spetta-

(1) *Governo e governati in Italia*, 2ª ed., Bologna 1889, p. 326-327.

(2) Ivi, p. 328.

(3) *La decadenza del regime parlamentare*, nella " Nuova antol. „, 1 giugno 1884.

(4) *Le rappresentanze politiche ed amministrative*, considerazioni e proposte. Napoli 1885.

tori indifferenti di tutto questo armeggìo, a tal punto che in Svizzera e nel Belgio si propose già di rendere il voto obbligatorio e vi si era pensato un momento anche in Italia (1).

9. Il maggiore inconveniente che si deplora nel sistema costituzionale è quello delle ingerenze nella giustizia e nell'amministrazione, che Marco Minghetti primo e molti altri dietro a lui chiamò indebite, ma Angelo Majorana giustamente avverte essere indebite sempre, perchè i membri del parlamento come tali non dovrebbero ingerirsi nella giustizia e nell'amministrazione in veruna maniera (2). Il parlamentarismo ha così contribuito a guastare l'amministrazione, e questa si appoggia ora ad esso e lo invoca per guisa da far credere che nulla sia possibile ottenere senza l'appoggio di un membro del Parlamento (3).

L'ingerenza è esercitata tanto dagli individui che da' partiti, o più esattamente da quelli nel nome di questi. Noi vedremo come E. Burke, Cesare Balbo, T. B. Macaulay, G. Bluntschli, F. Röhmer ed altri scrittori magnificano l'azione dei partiti e ne dimostrano la necessità; ma coll'aumento delle funzioni dello Stato moderno la loro azione riesce più difficile e spesso indebita. Marco Minghetti ha accumulate citazioni ed esempi, dimostrando che non si tratta affatto di un inconveniente particolare al sistema costituzionale italiano (4), ma che si mani-

(1) Uno degli emendamenti improvvisati dal Governo durante la discussione della legge sulle liste elettorali nel giugno 1894 proponeva, di punto in bianco, il voto obbligatorio, con l'unica sanzione della perdita di esso! In seguito a poche osservazioni mie, fu ritirato.

(2) *I partiti politici e le ingerenze loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna 1881; Majorana, op. cit., p. 46.

(3) Jacini, *I conservatori e l'evoluzione naturale di partiti politici in Italia*. Milano 1879.

(4) E. De Laveleye scriveva sin dal 1880 nelle sue *Lettres d'Italie*. " Un altro flagello dell'Italia è l'abuso delle ingerenze parlamentari; noi ne soffriamo già molto nel Belgio, ma il male è qui molto più grande, perchè mancando partiti ben distinti su cui possano appoggiarsi, i ministri e le amministrazioni non possono resistere. Il deputato deve farsi il servitore dei sollecitatori che lo assediano, sotto pena di perdere i loro voti; ed il ministro deve dare soddisfazione ai deputati, sotto pena di compromettere la sua maggioranza. Nelle nomine si tiene meno conto delle necessità del servizio e dei meriti del candidato, che delle raccomandazioni dei deputati. Davanti ad essi, a Roma, come in provincia, tutti tremano, tutto cede. Le leggi, i regolamenti, l'equità, l'interesse pubblico, tutto è messo in non cale: sorgente perpetua di disordini, di dilapidazioni, di favoritismo, e di cattiva amministrazione ". Cfr. anche Thornton, nel " Macmillan Magazine ", gennaio 1880.

testa dovunque, specialmente agli Stati Uniti d'America, dove il partito invade tutta la vita pubblica, corrompe l'amministrazione e ne impaccia tutte le funzioni [1]. Su di che giova sin d'ora osservare come cotesto inconveniente, che è il più deplorato del sistema costituzionale, si fonda appunto sulla insufficienza di guarentigie giuridiche nell'amministrazione, sull'arrendevolezza dei ministri, sulle soverchie attribuzioni dello Stato. Se in luogo di affidare l'esercizio delle ferrovie a private compagnie, fosse stato dato allo Stato, si sarebbe aperta la porta a nuove ed innumerevoli ingerenze per gli impiegati, gli orari, le tariffe, per tutto questo vasto e complicato servizio. Se prevalesse l'idea di affidare allo Stato la scuola primaria, ecco un altro sterminato campo d'ingerenze, per le nomine, il trasferimento, il miglioramento di migliaia e migliaia di maestri elementari. E così potrebbe dirsi di numerosi altri servizi pubblici.

Nell'esercito e nell'armata, anche in Italia, le ingerenze parlamentari sono assai meno grandi e dannose che in altre amministrazioni, perchè inefficaci o severamente impedite. Ma non basterebbe punire, come l'ufficiale, ogni funzionario che si fa raccomandare da un membro del Parlamento; sarebbe anche necessario che le condizioni sue, quanto alla nomina, alla promozione, ai trasferimenti, fossero siffattamente sottratte all'arbitrio e circondate di tali guarentigie, da rendere qualsiasi ingerenza veramente inutile. Così si dica di ogni altro ramo di pubblico servizio, dove tanto meno potrà l'ingerenza parlamentare, quanto più dominerà la legge.

Le indebite ingerenze nella giustizia, che sono le più deplorevoli, e riuscirebbero veramente fatali alle istituzioni, sono anche più facili a prevenire e non esistono, neanche in Italia, in quella misura che ai detrattori del sistema costituzionale piace affermare. Non conosco alcun caso di corruzione o di peculato, sebbene si agitarono processi di molti milioni; ed anche la speranza o la minaccia di premi o di punizioni esercita una azione molto scarsa. D'altronde, nessun membro del Parlamento che si rispetti raccomanderà mai ad un giudice di dar sentenza in un modo piuttostochè nell'altro, e nessun giudice onesto prenderà mai a cuore una raccomandazione somigliante. Al che gioveranno anche qui le guarentigie che ancora mancano alla magistratura e il miglioramento delle condizioni sue, pen-

(1) Oltre alle opere citate da Minghetti si veda Bryce, *American Commonwealth*.

sando quali siano in Inghilterra, dove appunto esercitando uffizio onorario o lautamente retribuito, è stata uno dei fondamenti più sicuri del sistema costituzionale [1].

Per concludere, pare a taluno che il sistema parlamentare abbia condotto i popoli fuori di strada. È servito piuttosto a commuovere le società che a calmarle; vi hanno contratta, governanti e governati, una febbre continua, una voglia di parere che non ha posa; un desiderio di fare da capo appena s'è finito di fare; un sospetto di tutti contro tutti; un sopraffarsi gli uni gli altri [2]. Il regime parlamentare, anche R. Bonghi, nel fare la dipintura malinconica, lo riconosce, non ne ha solo la colpa, ma ne ha gran parte di colpa. Presumendosi rappresentativo, ed eliminando coi fatti ogni rappresentazione, ha posto le società, rispetto ai governi, in una posizione contradditoria e violenta. “ Coloro a cui pare che le società nostre vadano incontro a trasformazioni paurose e non chiare, e se ne dolgono, non credono che il sistema parlamentare abbia forza a impedirle o a indugiarle; e quelli, d'altra parte, che aspettano queste trasformazioni con desiderio, non credono che esso sia in grado di effettuarla. Il moto democratico l'oltrepassa; i sentimenti conservatori lo disdegnano. E i segni del decadimento suo si vedono da per tutto; se pure appaiono di più nei paesi in cui l'impeto del moto democratico è maggiore. Le plebi alle quali s'è data una parte d'influenza nei Governi colla vanità del voto, chiedono ora la verità d'un effetto sensibilmente utile, e la risoluzione degli affari pubblici nelle lor proprie mani. E d'altra parte, le classi colte ed agiate, che vivono in un grande sospetto di ciò che le plebi vogliono, non sono punto persuase, sono ogni giorno persuase meno, che cotesti uomini politici i quali le hanno condotte a' ma' passi in cui sono, sapranno o vorranno o potranno trattenerle dal cadere nell'abisso sul cui orlo si vedono „ [3]. A. Prins considera il parlamentarismo quale “ specchio fedele di una società, come la nostra, disciolta in atomi „ [4].

Ho cercato di esporre tutti gli inconvenienti ed i difetti che sogliono imputarsi al sistema costituzionale, senza reti-

(1) Si veda quanto ne dice R. Gneist in vari capitoli della sua opera sul diritto amministrativo inglese.

(2) Bonghi, op. cit., p. 497.

(3) Bonghi, op. cit., p. 483.

(4) Op. cit., p. 2-3.

cenze e senza veli, pur accennando qua e là ai rimedi per cui la maggior parte potrebbero essere attenuati o tolti di mezzo. Si può dire, in termini generali, che basterebbe circondare tutta l'amministrazione di quelle efficaci guarentigie giuridiche che consentirono appunto al sistema costituzionale inglese di crescere senza questi difetti, od almeno dividendoli in assai minor grado, e spogliare lo Stato di quelle attribuzioni che assai meglio si esercitano dagli individui, dalle associazioni e dai consorzi loro o dagli enti locali. Non occorrono molte spiegazioni per comprendere come gran parte degli inconvenienti del sistema parlamentare riuscirebbero notevolmente attenuati, se non del tutto tolti di mezzo. E meglio lo vedremo, ripeto, trattando dei singoli istituti, dove con cotesti inconvenienti e difetti che abbiamo brevemente esposti ci troveremo ancora a contatto.

Molto possiamo attendere anche dal progresso dell'educazione politica e dall'attiva partecipazione delle masse alla cosa pubblica. Non è possibile che gli uomini più autorevoli ed intelligenti, che possono esercitare una buona influenza sociale, restino più lungamente inoperosi, o continuino, come non pochi già fanno, ad invocare diverse forme di Governo. L'avvenire è nelle loro mani, ed è pusillo ed anche poco patriottico attenderlo da un uomo, sia Re o Presidente, o da radicali riforme nelle istituzioni.

Ma sopratutto è necessario che, parlando dei vizii e dei difetti del Governo costituzionale, noi non dimentichiamo quelli che sono proprii a ciascuna forma di Governo, ed ho cercato di esporre a suo luogo, molto più brevemente non abbia fatto pel sistema costituzionale. In verità, allorquando io sento parlare dei difetti di questo, ascolto con reverenza grande e noto; ma quando sento, peggio se da uomini di qualche autorità ed influenza sociale, affermare che esso ha fatto il suo tempo, e deve oramai lasciare il posto ad altri sistemi, io mi domando se costoro parlano da senno o non sono vittime di una illusione della loro fantasia.

Io non affermo che il sistema costituzionale sia una cosa ottima e nulla di meglio si possa trovare pel buon governo dei popoli. Constato che frattanto nulla di meglio si è trovato dai più antichi ricordi della storia sino a noi, e che nessun ingegno umano può per ora suggerir nulla di meglio. Nessuno vorrà tornare, io spero, al regime teocratico, se lo stesso romano Pontefice l'ha poco meno che abbandonato e

mal si concilierebbe d'altronde collo spirito moderno. Neanche i Governi aristocratici possono più sedurre alcuno, per quanta ammirazione si abbia pel passato, e per quanta reazione di medio evo ci rechino la letteratura ed il realismo invadente tra cui viviamo. Nè facciamo questione di repubblica per gli Stati monarchici, o di monarchia per i repubblicani, perchè è differenza, come si è veduto, che non ha gran valore, e deriva piuttosto dalle tradizioni, dai sentimenti, dalle condizioni presenti di ciascun popolo, che da una vera e fondamentale differenza di istituzioni politiche.

Neanche parmi necessario arrestarci a considerare gli ideali del socialismo e quelli dell'anarchia, che sono perfettamente agli antipodi, e costituiscono, sotto certi riguardi, i due poli della scienza sociale, come quelli della terra, inaccessibili, e se fossero anche accessibili, inabitabili all'uomo. Il socialismo fa dipendere la società e lo Stato da una sola volontà, e tutto l'ordina, lo compone, lo muove a seconda di essa, come un vasto convento, dentro il quale nessun uomo moderno vorrebbe vivere, se non, forse, a condizione di esserne il padre priore. L'anarchia polverizza la società, distrugge lo Stato, mette il capriccio continuo di ciascun individuo al posto delle leggi, dell'autorità, della gerarchia, di tutti gli ordinamenti foggiati nei secoli, riconducendoci allo stato selvaggio. Sono idee che possono piacere alla scienza, che possono alimentare quel perpetuo malcontento, quell'eterno spirito di ribellione che è in ogni società umana, ma che giammai potranno tradursi nel fatto. Qualche piccolo esperimento di società a forma comunistica si è fatto agli Stati Uniti d'America; l'anarchia ha potuto per qualche tempo prevalere, come nella Francia del 1793, nella Comune di Parigi, a Chicago, e ancora molto relativamente; ma nè il socialismo, nè l'anarchia possono considerarsi come condizioni possibili di vita per una società moderna, come noi sappiamo che non potrebbero assolutamente vivere e prosperare l'uomo, e crescere la civiltà dentro al circolo polare.

Il campo della scelta per coloro che vorrebbero abbattere il sistema costituzionale, a parte le modificazioni e le correzioni di cui esso è suscettibile e che ci porgeranno materia ad ulteriori studii, è molto limitato. Trattasi di ristaurare una qualche forma di monarchia assoluta, d'impero, di tirannide, di affidare ad un solo i poteri che ora sono esercitati da molti, di andare alla ricerca del " buon despota " ed a lui, al volere suo, al suo arbitrio affidare gli interessi, la tutela, il governo

della moderna società, togliendo di mezzo il Parlamento, le elezioni, la giurìa, tutto quello che costituisce insomma il sistema costituzionale.

È meraviglioso, a dir tutto con una parola non offensiva, che si possa a cotesto modo dimenticare tutta la storia e trascurare le condizioni dello Stato moderno. I " buoni despoti „ sono stati una eccezione nel mondo, e contribuirono talvolta ai danni ed alla vergogna dei popoli che governarono, peggio dei più efferati tiranni. Colla decadenza e colla rovina della libertà, dovunque e sempre, tutto ruinò, la scienza, la morale privata, le lettere e la pubblica prosperità, le arti ed il benessere. Si può, specie a certi momenti, sacrificare una parte della libertà, per una maggiore sicurezza, rinunciare a più d'una guarentigia costituzionale per la propria pace: ma a condizione di riprenderle il giorno in cui sia necessario e ci incomba la più lieve minaccia d'arbitrio. Ora l'assolutismo è l'arbitrio permanente, e non valgono le leggi, perchè chi le fa, chi le modifica, chi le applica è un uomo; non valgono le guarentigie amministrative o giuridiche, perchè tutto dipende dalla volontà di questo uomo. E come al Gran Re, niuno potrà dire no, dopo avergli dato il potere di fare le leggi, di mutarle, di applicarle a suo talento, quando egli dica a ciascun cittadino

> Vo' il tuo campo e la donna, e la virtude
> Tua.....

Ma trattasi poi veramente di affidare ad un solo uomo tutti i poteri? Qui ci pare che l'illusione di coloro che combattono il sistema costituzionale non sia scevra d'ignoranza o di colpa. Lo Stato moderno è assolutamente diverso dal medioevale e dall'antico, molto più vasto anzitutto, e dotato di funzioni senza paragone maggiori. I grandi Imperi, governati veramente dalla volontà di un uomo, brillarono spesso di luce sanguigna, come meteore, nella storia e scomparvero: ad ogni modo quei Governi non penetravano nelle viscere della società, erano affatto superficiali, o s'appagavano di spogliarla e tenerla tranquilla. Come si possono immaginare affidati alla mente e alla volontà di un uomo solo i molteplici, innumerevoli uffizi dello Stato moderno?

E se ciò non è possibile, anche il buon despota avrà bisogno di aiuto e di consiglio, accanto a sè come in tutto lo Stato. Qui davvero che agli avversari del sistema costituzionale dovrebbe cader di mano la penna! In luogo del primo ministro,

che ha la fiducia del Parlamento e del paese e ne ritrae una gran forza per governarlo, mettono il favorito che ha la fiducia del Re, e può essere oggi Richelieu, il Marchese di Pombal, Metternich, domani un barbiere o un ballerino, su cui discenda lo sguardo onnipotente d'una cortigiana reale. Tutte le ingerenze che si esercitano da membri del Parlamento, saranno continuate dai favoriti e dai valletti della corona, e l'arbitrio presiederà sovrano a tutto. In ogni luogo, poi, dove non giunge o non penetra il personale volere di cotesto onnipotente, regnerà sovrana la polizia, ed ogni cittadino sarà mancipio dell'ultimo funzionario di essa, come in Russia, come nella Cina.

La civiltà ha subìto, attraverso la storia, reazioni terribili. Ma noi speriamo che per lungo tempo almeno sarà preservata da questa, che le si minaccia, specie se i sinceri fautori del sistema costituzionale, senza disconoscerne i difetti, cercheranno di correggerli od attenuarli, e lo metteranno in grado di avviare a soluzione, nel maggior interesse di tutti i cittadini, continuando a conciliare la libertà e l'autorità, i gravi e numerosi problemi che agitano e tormentano la società moderna.

PARTE SPECIALE

Sezione I.

ORDINAMENTO DEI POTERI

SEZIONE I.
Ordinamento dei poteri.

LIBRO I.
IL POTERE ELETTORALE.

CAPO I.
Il concetto della rappresentanza.

I poteri dello Stato sono l'elettorale, il legislativo, l' esecutivo, il giudiziario, la pubblica opinione. Nello esporne l'ordinamento, noi cominciamo dal potere elettorale, cioè da quello onde emanano ed a cui fanno capo, come a suprema istanza per la soluzione dei loro conflitti, gli altri poteri. Ma se anche la rappresentanza non si volesse riconoscere per tale, sarebbe utile parlarne sin da principio, dando essa nome e fondamento al sistema rappresentativo. Per avere una esatta nozione della rappresentanza e determinare il fondamento giuridico ed i criterii della funzione elettiva, noi dobbiamo vedere come la rappresentanza moderna siasi svolta dalla medioevale ed in quali relazioni essa stia coll'antico governo libero (1).

(1) Pochi argomenti hanno, anche in Italia una più ricca letteratura, sì che ci dobbiamo qui limitare a segnalare le opere principali, che trattano della questione in generale e dal punto di vista storico e scientifico; un elenco più completo degli scritti intorno alle *elezioni politiche* si trova nell' " Enciclopedia giuridica ", a cotesta voce, Vol. V, parte I, pag. 718 a 726. Cattaneo, *Le basi dell'elezione politica*, Torino 1878; De Kiriaki, *Della riforma elettorale*, Roma 1879; Jona, *La rappresentanza politica*, Modena 1893; La Cava, *Sulla riforma della legge elettorale*, Napoli 1881; Miceli V., *Del concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia 1892; Morelli A., *Saggio sui sistemi di scrutinio*, vol. I, Verona 1887; Orlando V. E., *La rif. elett.*, Milano 1883; Padelletti G., *Teoria dell'elezione polit.*, Napoli 1871; Palma, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Id., *Corso di diritto cost.*, vol. II, p. 1-311; Persico, *Le rappres. pol. ed amm.*, Napoli 1885; Piola A., *L'equilibrio polit. e la rif. rappres. in Italia*, Milano 1881; Serra Groppello, *La rif. elett.*, Firenze 1888; Rossi Luigi, *I principii fondamentali della*

Gli antichi hanno avuto elezioni di magistrati e di corpi esecutivi, scelti a reggere od amministrare la cosa pubblica secondo i desideri della volontà popolare. Ad Atene, a Roma, come in altri Stati, il popolo affidava una specie di mandato, di breve durata e soggetto sempre al suo sindacato. Ma la funzione legislativa veniva delegata solo in casi affatto eccezionali: esercitavasi direttamente, ed era questo esercizio il principale distintivo del popolo libero. Anche il legislatore sovrano, quando non è un eroe leggendario, riassume piuttosto le consuetudini giuridiche, espressione della coscienza popolare, che vengono poi approvate; ma il campo del diritto, per quanto unico, è ristretto, quindi l'ufficio legislativo direttamente esercitato dal cittadino facile e lieve. Chè se necessità impone, o convenienza politica suggerisce unione politica più vasta dello Stato, si formano allora le leghe o confederazioni, alle quali ciascuna città manda uno o più inviati, e questi non hanno alcuna ingerenza nel Governo o negli affari delle altre, ma solo concorrono, secondo le istruzioni ricevute, negli intenti a tutti comuni.

In ogni caso mancava agli antichi il concetto di una vera delegazione politica, perchè il cittadino era sempre sovrano, era

---

rapp. pol., Bologna 1894; ed i commenti alle leggi vigenti in Italia di Brunialti, Bellono, Lupacchioli, Puccioni, Sani, Santini, Strixioli, ecc.

Castellane, *Essai sur le suffrage univ. en France*, Paris 1872; Charbonnier, *Organisation élect. et représ. de tous les pays civil.*, Paris 1883; Clère, *Histoire du suffr. univ.*, Paris; Bavelier, *Dict. de droit élect.*, Paris 1877; Cenac E., *La liste élect.*, Paris 1890; Pierre E., *Traité de droit politique électoral et parlam.*, Paris 1894; *Code élect. belge*, Bruxelles 1894; Dorlhac J., *De l'électorat politique*, Paris 1890; Pascaud N., *Le suffrage politique chez les principaux peuples civilisés*, Bruxelles 1890-94; Rieker, *Die rechtliche Natur der mod. Volksvertretung*, Leipzig 1893.

Palma, *Il suff. univ. in Ispagna;* Tapia A.; *El dereto elect. en España*, Madrid 1861.

Cox Homersham, *History of the reform bill of 1867*, London 1868; Id., *Ancient parlam. elect.*, ivi, 1868; Gneist R., *Il Parlamento inglese*, trad. Colucci; Grego, *History of parliam. electio.*, London 1892; Koller, *Demokratisirung des Wahlrechts in England*, Berlin 1870; Lemoine, *Mœurs elect. de la Grande Bretagne*, Paris; Walpole S., *The electorate and the legislature*, London 1891; ed i manuali elettorali di Hedderwick, Chandos, Le Marchant, Hardcastle, Masterman, ecc.

Crary W., *Our election laws*, Boston 1879; Fish, *Amer. manual of parliam. laws*, New York 1872; Mc Knight, *The electoral system of U. S.*, Philadelphia 1878; Oberholtzer, *Law making by popular vote*, Philadelphia 1892; Parkman, *The failure of universal suffrage*, 1878; Cortland, *History of elections in American colonies*, New York 1894.

Si veda innanzi per gli scritti più importanti sulle questioni del voto delle donne, dello scrutinio di lista, della rappresentanza proporzionale, delle incompatibilità parlamentari e sulle altre.

una parte dello Stato, viveva della stessa sua vita. Il che, come si è veduto parlando della democrazia diretta [1] era possibile per le speciali condizioni sociali e politiche dei tempi, pel modo come effettivamente si distribuivano e si esercitavano le pubbliche funzioni, per lo speciale e limitato carattere del potere legislativo, per la forza di conservazione con cui la società resisteva alle subitanee correnti innovatrici od allo spirito sovversivo della demagogia. La rappresentanza secondo il concetto moderno è inconciliabile con questo ordine di cose, con questo ideale di libertà politica e di vita pubblica, col concetto politico e giuridico dominante della diretta partecipazione del popolo alla cosa pubblica. E non era possibile un concetto diverso, perchè lo Stato ristretto, limitato alla città, che dura sino a che la comune servitù lo soffoca ed estingue, non è dovuto soltanto all'impossibilità materiale di governarsi direttamente in uno Stato più ampio, ma è intimamente connesso col concetto antico della comunanza politica, con tutte le idee, le credenze, i costumi, le condizioni di quei popoli [2].

Anche i Barbari si governano allo stesso modo delle libere genti dell'antichità classica, come attestano Tacito ed i più antichi ricordi germanici ed anglosassoni, ricercati con amore da G. Waitz, da G. Stubbs, da E. Freeman e da altri scrittori. Ma coll'estendersi degli Stati e col progredire del frazionamento sociale, ciascun gruppo assume un' indole propria e studia di preservare la propria autonomia, mentre si determinano nuovi ed innumerevoli vincoli, che conducono a nuove aggregazioni e ad una crescente cooperazione sociale. E poichè non è più possibile che tutti i cittadini, e sia pure soltanto il numero limitato dei liberi, sparsi sopra una vasta superficie, si radunino per discutere ed esercitare la sovranità, e ne hanno perduta da lungo tempo la consuetudine, si vengono considerando come altrettanti individui i gruppi, le corporazioni, i ceti, le città, per guisa che non potendosi fondere in un più vasto aggregato, non volendo rinunciare all'autonomia ed alla singolarità loro propria, ricorrono alla rappresentanza. L'idea

(1) Brunialti, Prefaz. al vol. I, Serie I, della " Bib. di scienze politiche „ *La democrazia;* Miceli, op. cit., p. 17.

(2) Oltre alle opere di Aristotele, Cicerone, Polibio, si vedano quelle, altrove citate, di Brougham, Erskine May, vol. I, " Bibl. di sc. pol. „, p. 131; Freeman, Bluntschli, *Diritto pubb. univ.*, vol. I, lib. I e V; Filomusi-Guelfi, *Le dottrine dello Stato nell'antichità greca;* Foustel de Coulange, Mommsen, Madvig ecc.

è suggerita senz'altro dalla impossibilità fisica di una azione diretta e continua di tutti gli elementi che costituiscono ciascun gruppo, mentre pur si trova in frequenti contatti con altri, deve con questi regolare diritti, interessi, conflitti, provvedere a bisogni comuni, ed ha o può scegliere capi, consoli, priori, signori ai quali affidare tale incarico.

Una rappresentanza così fatta diventa naturalmente tanto più consueta e frequente, quanto più aumentano i gruppi, si sviluppano le loro relazioni, si accrescono le necessità della vita dello Stato. Ciascun gruppo avendo una personalità, avendo diritti e privilegi da far valere di fronte agli altri, affari da trattare con essi o colle autorità centrali dello Stato, sentiva il bisogno di un mandatario che agisse in sua vece, nei limiti del mandato, con la coscienza esatta delle idee e dei bisogni del gruppo che era scelto a rappresentare. La comunanza di interessi e di idee del gruppo, quanto più questo era speciale, tanto più era grande; esso era in grado di sentire, pensare, volere, determinare come un sol uomo, mentre le relazioni tra essi erano scosse, la cooperazione politica tra loro punto attiva, di guisa che la funzione principale, se non l'unica, della rappresentanza medioevale è quella di votare o di approvare i sussidî. Questo massimo intento determina anzi in Inghilterra la sua formazione, la quale per ciò appare più chiaramente che altrove; delle imposte, dei sussidî, degli oneri che ciascun cittadino deve sopportare per lo Stato, lo Scacchiere ed i suoi messi, non possono trattare con tutti i contribuenti; perciò ciascun gruppo, contea, città, borgo, nomina, " due leali e discreti cavalieri ", i quali, nel nome di tutti e di ciascuno, deliberino intorno a questa materia [1].

La rappresentanza medioevale riproduce nel suo interno ordinamento parecchi caratteri del mandato giuridico, mentre nei suoi rapporti esteriori assume e mantiene a lungo, specie sul continente, il carattere di una rappresentanza diplomatica. Ciascun deputato provvede a tutelare esclusivamente gli interessi di coloro che rappresenta, ad esprimerne le idee; perchè scompaia l'ultima traccia della rappresentanza medioevale è necessario che i delegati degli ordini agli Stati generali, gittino le loro istruzioni, i *cahiers*, si riuniscano insieme, formino l'Assemblea nazionale. Che se il carattere diplomatico s' era

(1) Stubbs, *Const. history of England*, vol. I, e cfr. a p. 452; Miceli, op. cit., capo III.

venuto da gran tempo offuscando, la rappresentanza medioevale risultava sempre composta di elementi diversi, disuguale, difforme. Campagne e città, comuni di varie specie, corporazioni, nobili con le categorie loro, clero alto e basso, tutti hanno distinti rappresentanti, con dignità, poteri, gradi, istruzioni diverse. Non miravano ad una azione politica comune, bensì ad una comune tutela, ad una difesa dei diritti dei singoli, ad assicurare una giustizia proporzionata a tutte le condizioni ed a tutti gli interessi svariatissimi della società. Il carattere eminentemente e necessariamente organico di quella società, nella vasta disgregazione feudale e municipale, che oggi ancora sembra ad A. Prins e ad altri scrittori infinitamente preferibile all'uguaglianza di atomi della società moderna [1], questo carattere si riflette nella rappresentanza politica. Le relazioni fra mandanti e mandatari sono intime, continue, quanto più importanti e complicate sono le questioni che si devono risolvere; il rappresentante appartiene al gruppo, e ad un gruppo omogeneo, col quale pensa e vive e del quale è sempre in grado di conoscere, comprendere e difendere i bisogni. Il sentimento del dovere verso i rappresentati era grandissimo, tanto che qualsiasi mandato imperativo potevasi ritenere superfluo; il rappresentante di un comune, del clero, della nobiltà, di un arte era gelosissimo difensore delle franchigie, dei privilegi, degli interessi loro, e quindi questi corpi opponevano una energica resistenza alle transazioni necessarie allo sviluppo di comuni interessi, alle riforme, allo sviluppo di uno Stato organico pel quale doveva vedere una parte di autonomia, rinunciare a privilegi, assumere nuovi e maggiori carichi, abdicare all'esercizio di diritti sovrani.

La rappresentanza è però anche una funzione pubblica, prevalendo in essa l'idea del dovere, che tanta parte aveva nella vita medioevale e suppliva in larga misura alla mancanza di un organismo vero di Stato, d'una idea grande di patria, di un maggiore sviluppo giuridico. La scelta del rappresentante è ufficio pubblico cui il gruppo non può sottrarsi, e l'eletto ha il dovere di agire secondo gli interessi del gruppo che rappresenta. Dovere tanto più imperioso quanto più la sua azione è indeterminata; incomincia generalmente col voto dei sussidi e col controllo delle pubbliche spese, tratta singoli negozî,

(1) Si veda l'opera del Prins; e non è il solo a reputare preferibile una rappresentanza per gruppi o ceti sociali, che esamineremo più innanzi.

prende parte alla legislazione e al governo, infine esercita veri e proprî atti di sovranità (1).

La trasformazione del dominante concetto giuridico nel positivo, della rappresentanza del gruppo o della classe in quella dello Stato, e quindi dalla rappresentanza medioevale alla moderna, appare chiaro sovratutto nella terra classica del sistema costituzionale. Le funzioni della rappresentanza si esplicano da principio per mezzo di patti, di accordi, di concessioni reciproche; il popolo, per voce dei suoi rappresentanti, concede sussidii alla Corona, a condizione di ottenere da essa altri vantaggi, la rimozione di cattivi ministri, la correzione di abusi, la soddisfazione di certi bisogni o interessi. E siccome la Corona ha spesso urgenza di tali sussidî, la concessione di questi diventa il mezzo per entrare a far parte del governo e controllare la cosa pubblica. Il mandato, da principio così circoscritto, a poco a poco si estende, e coll'estendersi si trasforma. Ed è impossibile limitarlo o circoscriverlo mentre chi lo esercita cerca continuamente di estenderlo, di cooperare con maggior attività alla vita pubblica, la quale pure a sua volta si estende e si allarga. La rappresentanza che prima è un onere, un dovere, sì che bisogna pagare ed eventualmente punire, se negligenti, coloro cui è affidata, diventa sempre più pubblico ufficio, arma poderosa per combattere l'assolutismo della Corona, indurla a nuove concessioni, partecipare alla vita del paese, difendere e tutelare gli interessi dei proprî rappresentati. Nel che erano secondati dal risveglio dello spirito pubblico, dallo sviluppo della solidarietà tra le diverse parti della società, dall'aumento delle funzioni dello Stato.

La trasformazione che seguì in Inghilterra in modo diretto, senza influenza o pressione di forze od elementi estranei, senza vera soluzione di continuità, si compie per imitazione, con modificazioni dottrinarie e convenzionali, negli altri paesi, dove le istituzioni rappresentative si erano del tutto perdute, o durarono in uno stato rudimentale, come organi atrofizzati

(1) Rinaudo, *Origini del governo rappresentativo*, Torino 1884; *Le elezioni politiche nella repubblica fiorentina; id. nelle Congregazioni generali di Casa Savoia; id. nella repubblica di Venezia*, tre conferenze; Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe;* Sclopis F., *Storia della legislazione italiana;* Emiliani Giudici, *Storia dei Comuni italiani;* Montaigne, *Histoire constitutionnelle de la France;* Erskine May, *La democrazia in Europa;* Jona, Miceli e Persico, opere citate; Luigi Rossi, *I principii fondamentali della rappresentanza politica*, Bologna 1894.

pel non uso. La maggior compattezza fra gli elementi che costituiscono lo Stato, il maggior grado di coesione e di fusione tra essi, una più attiva partecipazione alla vita pubblica, una maggiore intensità di cooperazione, un grado crescente di espansione politica, vennero essenzialmente modificando il carattere del mandato rappresentativo, trasformandolo in una vera e propria funzione politica, dandogli un carattere nuovo, meno determinato, più vago, ma rispondente alle nuove condizioni ed ai nuovi bisogni della società (1). L' elezione diventa un mezzo per scegliere talune capacità, non una delegazione di poteri; gli eletti, più che semplici rappresentanti, costituiscono un organo dello Stato; mentre la rappresentanza stessa, già varia, difforme, molteplice, riesce omogenea, semplice, simmetrica. L'Assemblea elettiva diventa il centro della vita politica, l'arbitro dei poteri pubblici; il criterio del numero acquista necessariamente un deciso sopravvento, e si fanno innanzi le diverse dottrine colle quali, anche fuori del criterio storico, si cerca di determinare il fondamento giuridico della rappresentanza e giustificarne il principio, che taluno ravvisa nella funzione, altri nel diritto naturale, ora muovendo dal concetto organico dello Stato, or dal diritto dell'individuo, o contemperandoli entrambi in accordo fecondo.

Diverso è oggi il modo di giudicare la rappresentanza politica. L'elezione è considerata da taluni nel suo significato etimologico, come un metodo di scelta dei migliori. Il deputato acquista una individualità propria, rappresenta soltanto sè medesimo (2), come membro di un superiore organismo, che esso entra a formare. Altri temperando la teoria di G. G. Rousseau, che non è conciliabile colla rappresentanza (3), riconoscono che l'elezione è una delegazione, una devoluzione di consentire le leggi e gli altri atti governativi. Ma gli intenti che l'elezione si propone secondo le due esposte dottrine non sono anzitutto inconciliabili, imperocchè si può ritenere che tutti coloro, che ne hanno la capacità, debbano concorrere a scegliere chi nel nome di tutti legiferi e controlli il Governo, e provvedano nel tempo stesso alla miglior formazione d'un

(1) Miceli, op. cit., capo III, pag. 267.

(2) La frase fu usata prima da S. Scolari, *Istit. di scienza politica*, p. 709, 716 e *La rappresentanza personale*, nella " Nuova Antologia "; poi da Salandra, Orlando e altri.

(3) È noto il suo assioma " la sovranità consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta ", *Contratto sociale*, lib. III, c. 15.

organo essenziale dello Stato. Ogni elezione implica una scelta, nè perciò è escluso il carattere rappresentativo; ed è insieme scelta di uomini e di idee, perchè i due elementi si congiungono nel pensiero dell'elettore, che " ne stabilisce l'equazione al momento di deporre la scheda nell'urna „ (1).

Che se dal generale concetto della rappresentanza ci facciamo ad esaminare il suo contenuto giuridico, la vediamo da alcuni considerata come rappresentanza di idee o di forze sociali proprie ad un dato momento storico; da altri come rappresentanza personale per cui è essenziale assicurare nei limiti del possibile l'eguale diritto di tutti; altri infine vi riconoscono una rappresentanza di volontà, di interessi materiali e morali. Nel che non si tien conto abbastanza dei diversi momenti storici, e della stretta relazione che la dottrina della rappresentanza ha con quella dei partiti politici, per cui muta la relazione pratica tra elettore e deputato, accostandosi più o meno ad un mandato secondo le varie contingenze politiche, ed un complesso di fattori e di motivi speciali, che formano il sostrato della fiducia da cui l'elezione è determinata. Dove si vede subito come non si possa confondere una elezione preceduta dai *caucus* degli Stati Uniti, ovvero determinata da quelle grandi correnti della pubblica opinione che si esplicano sotto forma di *cry* e di *platform* in Inghilterra, con altre determinate o suggerite, come spesso avviene in Italia, da considerazioni locali e personali.

Neppure tra le ragioni della rappresentanza esiste quell'antitesi che a qualche scrittore piacque segnalare. Fu affermato anche in Inghilterra e da scrittori punto democratici (2), che la rappresentanza è una specie di succedaneo della democrazia diretta, la quale non è possibile nei grandi Stati moderni, non per dedurne idee sistematiche, ma come una spiegazione storica, sul cui fondamento reale potrà disputarsi, senza negarne l'intimo nesso. Già anche Montesquieu, pur collegando l'idea della rappresentanza colle assemblee popolari delle democrazie, riconosceva la grande utilità dei rappresentanti, i quali sono capaci di discutere gli affari politici (3); e la maggior parte degli uomini politici inglesi ne trae argomento a mostrare

---

(1) Luigi Rossi, op. cit., p. 18.

(2) Lord Brougham, *Filosofia politica*, traduzione italiana, vol. III, p. 25 e segg.; e cfr. Stuart Mill, *Gov. rappres.*, capo III.

(3) *Esprit des lois*, lib. XI, cap. VI.

il vantaggio della specializzazione delle funzioni, per cui " si elegge a deputato chi è maggiormente versato negli affari pubblici, ma gli si lascia poi ampia libertà d'azione, come un medico conosce meglio le medicine e un calzolaio aggiusta meglio di un uomo comune gli stivali „ (1). Dal che è breve il passo a considerare la rappresentanza moderna come derivante dal fatto, che nell' economia sociale non tutti sono adatti a dedicarsi alla cosa pubblica, e il popolo è incapace ad occuparsi direttamente del Governo.

Non è possibile però comprendere la natura della funzione rappresentativa, se non si pone mente anche alle funzioni affidate ai Parlamenti. Non tutti si possono giudicare coi medesimi criteri ed hanno gli stessi poteri. Il Parlamento inglese, sopratutto a cagione della confusione tra la legge e la sovranità, è ritenuto onnipotente, " può far tutto „, è " una perpetua costituente „; il francese non può mutar la costituzione, ma è onnipotente nella legislazione ordinaria; il Congresso degli Stati Uniti è limitato dalle Legislature dei singoli Stati e dall' eminente funzione politica del potere giudiziario; il Reichstag germanico è più di qualsiasi altro Parlamento limitato dall'autorità imperiale. Il carattere rappresentativo del Parlamento varia anche più nel modo come esercita il sindacato politico; per cui vi è una azione estesissima che invade l'amministrazione e la giustizia ed una azione limitata e di mera sorveglianza. Naturalmente il concetto della rappresentanza si specializza e distingue affatto quando trattasi di eleggere una Assemblea costituente, sopratutto per poche e semplici riforme, che potrebbero essere ed indirettamente sono votate da un plebiscito, come non di rado avviene in America. Infine il concetto del mandato rappresentativo muta anche secondo che l'azione dello Stato è più o meno intensa, in relazione ai suoi massimi intenti, alla tutela del diritto ed alla cura del benessere sociale (2).

Un' ultima osservazione ci pare necessaria a comprendere l'esatto concetto giuridico della rappresentanza nelle sue relazioni col potere elettorale, ed è che se per questo essa trova la sua essenziale espressione, non si riassume tutta in esso. I fondamenti del potere elettorale non possono essere deter-

---

(1) *Life and letters of lord* B. Macaulay, vol. I, p. 277 dell'edizione di Teuchnitz, Lipsia, 1874.

(2) Rossi Luigi, op. cit., p. 44.

minati disgiuntamente dal concetto della rappresentanza, e basti avvertire come il collegarla agli interessi condusse al suffragio censitario, e all'idea della rappresentanza personale si associa il suffragio universale. Ma la dottrina della rappresentanza è di per sè più vasta, e penetra tutto il sistema costituzionale. Secondo alcune costituzioni, ambedue le Camere del Parlamento devono considerarsi rappresentative, sebbene una sola sia elettiva [1]. Ufficio rappresentativo esercita il Re; il suo punto culminante è quello nel quale scioglie la Camera ed interroga il paese, ma se ne può notare la continuità nella personificazione dello Stato all' estero ed in altre prerogative. Nè è scevro di rappresentanza l'ufficio dei Ministri e delle pubbliche amministrazioni, mentre vi hanno una intima connessione alcune istituzioni che controllano il Parlamento e sino ad un certo punto si surrogano ad esso, come l'azione popolare, il referendum, l'iniziativa del popolo ed altre istituzioni che non sono state soltanto sperimentate largamente nella Svizzera ed agli Stati Uniti, ma già si considerano con benevolo riguardo nel Belgio, in Inghilterra ed altrove.

Con questo rimane però sempre e con maggior precisione determinato, che la più consueta e propria forma della rappresentanza è l'elezione, e v'è quindi un potere elettorale il quale mette in movimento, controlla, forma, dirige tutti gli altri. Questo potere viene esercitato col mezzo del voto, ed è perciò che bisogna ricercare anzitutto a chi ne appartenga l'esercizio, in secondo luogo in quale maniera debba essere esercitato. La prima ricerca comprende i principî relativi all'elettorato, cioè a coloro ai quali tale potere è riconosciuto, ed all'eleggibilità, cioè alle condizioni cui debbono rispondere gli eletti. La seconda ricerca riguarda anzitutto la circoscrizione elettorale, che per lo più chiamasi collegio, e taluno tentò di chiamare britannicamente costituenza, e quindi se debba essere ampia e limitata, ad un deputato solo od a più, costruita con criterî meccanici, ovvero storici, economici e morali: in secondo luogo tutti i minori problemi che si riferiscono al metodo della votazione e principalmente ad ottenere che chiunque ha diritto, ma non altri, possa votare, e dare sempre un voto libero, cosciente, efficace.

(1) " Secondo la costituzione, la rappresentanza del popolo si trova in ambedue le Camere della Dieta, e la costituzione non fa tra esse alcuna differenza ", Bismark, *Stenogr. Berichte der Haus der Abgeord*, 29 genn. 1869.

CAPO II.

Dell'elettorato.

Le dispute intorno al fondamento del potere elettorale si possono dire ormai composte di fronte alla decisiva prevalenza della democrazia. Il criterio del censo, che servì per secoli all'Inghilterra e la dottrina costituzionale difesa con molta energia nelle istituzioni del continente si viene abbandonando anche dagli ultimi Stati che vi tennero fede; tutte le ricerche degli studiosi, tutta l'azione degli uomini di Stato sono raccolte nel frenare l'evoluzione verso il suffragio universale e ricercare i temperamenti che meglio giovino ad impedirne gli errori e gli eccessi.

Il fondamento del potere elettorale nella vecchia Inghilterra era incerto e confuso. Ma doveva essere abbastanza ampio e popolare, se Enrico VI, col celebre atto dell'ottavo anno del suo Regno, chiamò ad esercitare l' ufficio di elettori solo i *freeholders*, i proprietari che da un anno avessero un podere libero del reddito annuo di 40 scellini, per impedire che le elezioni continuassero ad esser fatte " da una moltitudine di gente turbolenta, in maggior parte senza alcuna consistenza reale nè personale „ (1). Il diritto elettorale rimase così limitato a pochi, e più lo era nei borghi dove votavano, con varietà grande di norme e di usi, i membri della corporazione, i proprietari di case, più di raro tutti i contribuenti, dove direttamente, dove indirettamente, trasmettendolo talvolta agli eredi (2). Ma queste restrizioni avevano una limitata importanza, perchè generalmente il deputato era scelto in un'adunanza alla quale intervenivano tutti, e si contavano le mani levate (*show of hands*) a favore dell'uno o dell'altro, procedendosi al *poll*, cioè al computo dei voti di coloro che vi avevano diritto, solo in caso di dubbi e di contestazioni (3).

(1) Fischel, *La costituzione d'Inghilterra*, lib. VII, cap. IV.

(2) Homersham Cox, *History of the Reform bill of 1866-67*, p. 5.

(3) May E., *Const. history*, London 1870. vol. I, p. 301; Hallam, *Storia costituzionale d'Inghilterra*, Torino 1856, vol. III, p. 488 e segg.; Stubbs, *Constitutional history*, vol. III, p. 413.

Questo sistema durò sino al 1832, quando l'elettorato venne notevolmente allargato, ma senza lasciare il tradizionale fondamento del censo. Si richiese cioè una certa condizione economica, attestata dalla proprietà o dall' affitto di terre o di case di un certo valore, come dire un effettivo interesse nell'azienda sociale [1], con che il potere elettorale, che prima era nelle mani di una oligarchia aristocratica, passò alle classi medie. Dopo pochi anni, le dispute si riaccesero, ed accanto ai fautori del *rating suffrage,* che proclamavano il vecchio principio della costituzione inglese " non potervi esser diritto a rappresentanza dove non si pagava imposta ", si affermarono i fautori del suffragio più largo, del *manhood suffrage,* che citavano le parole di Gladstone " ogni uomo che non è presunto incapace per ragioni personali o per pericoli politici, ha titolo ad un'azione sulla costituzione ".

L' agitazione popolare, la progredita educazione, il senno delle classi dirigenti, condussero infatti alla seconda legge elettorale del 1867. La nuova ampliava la franchigia nelle contee e la attribuiva nelle città e nei borghi a tutti coloro che occupano una casa e sono perciò obbligati al diretto pagamento delle tasse, per modo che il potere elettorale veniva già trasferito alla democrazia urbana, accrescendo gli elettori da 1.370.793, quanti erano prima di cotesta riforma, nel 1865, a 3.181.701 quanti furono registrati nel 1885, sì che parve a Lord Derby " un salto nel buio ", ed al Lowe peggio che " una rivoluzione nella costituzione inglese " [2]. E pure non bastò, e nel 1884 una terza legge di riforma estese la franchigia accordata nelle città e nei borghi ai proprietarii delle contee, attribuendola inoltre a tutti i capi di casa con un

(1) La legge conservò la franchigia elettorale a vita nei borghi a quelli che avevano qualità di *freemen,* perchè non sussidiati dalla carità pubblica e nelle contee agli elettori che avevano una rendita netta di 40 scellini; venne riconosciuta nelle contee ai liberi possessori, con reddito non inferiore a 10 Ls. che pagano la tassa dei poveri; ai *copiholders* ed ai *leaseholders*, specie di fittabili a vita o per 60 anni che pagassero almeno 10 Ls. di fitto ed ai *tenants at will* o affittuarii amovibili, per vent'anni ed oltre, che pagassero almeno 50 Ls. Nelle città e nei borghi si fondò la franchigia sull'entrata fondiaria o sul pagamento di un fitto (*household*) di 10 Ls. ed oltre, con residenza non inferiore a 6 mesi ed effettivo pagamento da almeno un anno.

(2) Il diritto elettorale venne abbassato nelle contee a 5 Ls. di rendita netta per i proprietarii, a 12 per i fittaiuoli amovibili, nei borghi ai contribuenti alla tassa dei poveri, cui sono sottoposti tutti, anche gli operai per la loro casa di abitazione (*household suffrage*).

proprio domicilio. Con cotesta legge i tre milioni di elettori diventarono cinque, ma si mantenne sempre a base della franchigia il pagamento della tassa dei poveri per la casa o quartiere che si abita, e sussidiariamente la *service franchise,* riconoscendo in sostanza la podestà elettorale a tutti coloro che vivono del proprio lavoro, hanno un domicilio stabile, ne pagano i carichi, sono, in una parola, membri responsabili dell'organismo sociale. Con tutto questo l'Inghilterra ha ormai poco meno di un suffragio universale, pur senza accoglierne il principio; la democrazia è sovrana e la vecchia costituzione si va rapidamente trasformando. Sussistono sempre le forze conservatrici tradizionali, la Corona, i Lordi, la Chiesa, i giudici di pace, le Corti supreme di giustizia; ma se dura il loro prestigio apparente è notevolmente scemata la loro effettiva virtù, mentre la Camera dei Comuni ed il Gabinetto, sua diretta emanazione, hanno poteri di gran lunga maggiori e ognor più stridente appare il contrasto fra le istituzioni politiche e la vecchia ed aristocratica compagine sociale.

In Francia il suffragio elettorale venne fin da principio fondato sul censo, perchè nella prima Assemblea Costituente i rappresentanti del terzo stato furono eletti da coloro che pagavano una qualche imposta [1]. Anche la prima legge elettorale foggiata da quella richiese la contribuzione diretta di un marco d'argento o di tre giornate di lavoro, ed escluse i domestici e tutti coloro che vivevano della pubblica carità, oltre al gran temperamento del suffragio indiretto [2]. E la costituzione del 3-11 settembre 1791, domandò condizioni ancora più severe di domicilio e di censo, le quali, tranne che nell'effimera legge dell'Assemblea legislativa, furono poi accresciute, sino a che traverso all'Impero si venne alla legge del 5 febbraio 1819, che è, credo, di tutte quelle fondate sul censo, la più ristretta. Si richiesero, oltre all'età di trent'anni ed al domicilio effettivo nel luogo dove si pagano imposte, un censo di trecento lire, e poichè parve suffragio non abbastanza oligarchico, si diede nel 1820 un doppio voto ed una doppia rappresentanza a coloro che pagavano essi soli, in ciascun dipartimento, il quarto delle contribuzioni dirette. La monarchia di luglio si contentò di 25 anni di età e sei mesi di domicilio, ma abbassò il censo appena a 200 lire, limitando

(1) R. Editto 24 gennaio 1789.
(2) Legge 22 dicembre 1789.

a cento lire per coloro che avevano un'elevata capacità, di guisa che si poteva essere professori, membri dell'Istituto, pari di Francia e non avere il diritto elettorale. Cotesta ristretta base elettorale, come si è veduto, fu una delle principali cagioni per cui fallì in Francia l'esperimento monarchico, e si venne poi alla reazione democratica del suffragio universale, che un popolo difficilmente può regolare e limitare dopo averlo accolto nelle sue istituzioni come principio infallibile, come una sicura panacea di tutti i suoi mali.

Quando si pensi all'influenza che la costituzione inglese e gli esempi della Francia hanno avuto nello sviluppo del sistema costituzionale europeo, è davvero meraviglioso che tutte le costituzioni non abbiano imitata quella del Belgio, inscrivendo un principio, che doveva sembrare essenziale, tra le fondamenta medesime dello Stato (1). La legge elettorale belga del 3 marzo 1831 fondò la franchigia sul censo differenziale secondo i luoghi e la presunta ricchezza delle popolazioni; quella del 31 marzo 1848 lo rese uniforme, richiedendo dovunque una contribuzione di 42.32 fr. pagata allo Stato per contribuzioni dirette. Nè sino alle riforme costituzionali del 1893 cotesto principio fu abbandonato, associandolo allora ad altri criterii, che erano venuti prevalendo in diverse costituzioni. In Olanda, in Austria, nella Svezia e in altri Stati durò più o meno a lungo lo stesso sistema, dapprima esclusivo, poi associato a quello della capacità.

Più chiara che altrove appare questa evoluzione nella legislazione piemontese prima, poi italiana. Già nelle tradizioni delle nostre repubbliche, se qualche influenza avessero potuto esercitare, si ebbero piuttosto esempi di elezioni punto popolari, anche nelle più democratiche, così pel numero dei loro elettori, che pel modo della elezione. Nè gli esperimenti di suffragio universale fatti nel nostro secolo erano tali da esercitare buona influenza d'esempi. La legge piemontese del 17 marzo 1848, fondata sul censo, lo chiedeva però di sole 40 lire, e si appagava di 20 nelle provincie più povere dello Stato e per coloro che avevano altresì un elevato grado di capacità od una certa posizione sociale. La legge del 1859 chiamò " nel corpo elettorale i cittadini, che per indizii più sicuri del censo sono riputati possedere la capacità necessaria all'esercizio dei diritti politici, e che indipendentemente da ogni condizione di

(1) Cost., art. 47.

contributo, rappresentano effettivamente interessi morali e materiali di un ordine superiore della società „. Essa si fondò, insomma, sul censo di 40 lire, ritenuto piuttosto come presunzione di capacità; e quando manchi il censo, sulla capacità dimostrata direttamente da titoli accademici, come le lauree, e da certe occupazioni più elevate, come l'insegnamento nelle scuole superiori e secondarie, le funzioni pubbliche e talune professioni. Colla riforma del 1882 il censo, ridotto a lire 19,80, passò in seconda linea e si adottò come fondamentale il criterio della capacità.

Si può dire che oggimai pressochè tutte le legislazioni elettorali hanno abbandonato il criterio del censo, o lo mantengono soltanto in linea affatto secondaria. Gli è che le ragioni addotte a sostenerlo non potevano resistere di fronte al doppio assalto della scienza e della democrazia. Il principio del suffragio fondato sul censo, derivante dalla connessione tra la proprietà ed il potere politico, è una eredità feudale, che invano si è tentato di rimettere a nuovo colle dottrine fisiocratiche. I proprietari fondiari sono il nerbo della nazione, e contribuirono alla ricchezza ed alla forza dei più grandi Stati, ma se meritano di esercitare per questo il potere pubblico, non lo meritano essi soli. Anche la ricchezza mobile suppone un interesse al buon ordinamento ed al buon governo dello Stato, ed in generale può dirsi, che il pagamento di una certa tassa attesti una condizione economica e sociale, la quale dà titolo ed attitudine ad esercitare un'influenza sul governo dello Stato.

Che se il potere elettorale, più che sul diritto divino del sangue e sul diritto feudale del possesso della terra, deve fondarsi sull'interesse al buon andamento dello Stato e sulla capacità di contribuirvi, ben può essere indipendente dalla tassa che il cittadino paga. Questa va talvolta unita alla più assoluta incapacità ed alla più supina ignoranza, mentre può avvenire che la mancanza del censo non impedisca lo sviluppo delle migliori attitudini. Nè lo Stato deve confondersi con una società di interessi, e tra gli interessi, i materiali non sono i soli, nè talvolta i più importanti. S'aggiunga, che il pagamento di un meschino censo non è di per sè solo indizio alcuno delle qualità necessarie a concorrere al governo dello Stato. Cotesto sistema è anche ingiusto nella sua stessa base, perchè non consente di tener conto delle imposte indirette, che contribuiscono in così larga misura alla vita dello Stato. Infine è criterio assolutamente arbitrario, che come oggi

richiede un censo di 40 lire, lo riduce domani a 20 e può abbassarlo ulteriormente sino a 5, senza che si possa dare una seria ragione per scegliere una piuttosto che l'altra misura. Il principio d'eguaglianza, il progresso irresistibile della democrazia nelle istituzioni e nei costumi dovevano togliere a cotesto criterio ogni forza di resistenza di fronte ad un principio semplice e chiaro, come quello del suffragio universale.

Il suffragio universale si venne dapprima affermando come principio teorico, poi prevalse a poco a poco nelle istituzioni e nelle leggi della maggior parte degli Stati, o vi fu introdotto di punto in bianco, nel delirio d'una sommossa o nella fretta d'una rivoluzione. Recando innanzi Nicolò Machiavelli e C. Di Montesquieu, che difendevano il suffragio popolare, ma del popolo avevano tutt'altra idea (1), e ripetendo alcuni aforismi di G. G. Rousseau e di P. L. Proudhon (2), si proclamò, che ogni uomo vale un altro, ed i diritti politici non sono punto diversi dai civili, che spettano ad ogni cittadino. Lo Stato, affermano, è società di liberi e di eguali, non di capitalisti, di proprietarii, di dotti. L'esclusione dal voto è una diversa forma di schiavitù, di servitù, di soggezione, mette gli uni in condizione di inferiorità di fronte agli altri, sempre malcontenti o ribelli, anzichè interessati al buon ordinamento dello Stato. D'altronde tutti i cittadini pagano imposte dirette od indirette; tutti, nella maggior parte degli Stati, sono tenuti a difendere la patria e l'ordine pubblico; tutti hanno interesse alla guerra e alla pace, alla buona amministrazione, alle ottime leggi. S'aggiunge, che dovunque gli Stati furono o sono retti a largo suffragio è più diffuso il benessere, meglio curata l'educazione, più grandi la sicurezza, la civiltà, la potenza dello Stato. La partecipazione al Governo, dove non può essere diretta, almeno col mezzo del voto eleva il cittadino, ne sviluppa l'intelligenza e la virtù, lo sottrae alle corruzioni, alle seduzioni volgari, agli eccitamenti, alle ribellioni. S'aggiunga, che è un ordinamento elettorale dove hanno tregua tutte le controversie; non si può andar oltre, non v'è campo all'arbitrio, mentre, d'altra parte, se dentro all'urna ogni uomo vale quanto un altro, ciascuno esercita una influenza sociale.

(1) Machiavelli, *Discorsi*, lib. I, c. 47; Montesquieu, *Esprit des lois*, lib. II, cap. II.

(2) Rousseau, *Contrat social*. — "Il diritto elettorale è inerente alla qualità di uomo e di cittadino, come il diritto di eredità, il diritto di testare ecc.... come l'obbligo del servizio militare e quello di pagare le imposte ,. Proudhon, *De la capacité politique des classes ouvrières*, p. 268.

e quindi anche una indiretta influenza elettorale proporzionata alla ricchezza, all'ingegno, alla posizione, alle virtù sue.

A queste ed altre ragioni, che gli scrittori della scuola democratica andavano svolgendo od opponendo agli insuccessi della franchigia fondata sul censo ed al permanente malcontento degli Stati che l'hanno accolta, s'aggiungeva l'irresistibile influenza dell'esempio, mentre la maggior parte degli Stati, anche i più fedeli al principio anglo-sassone ed i più ostili a democrazia, andavano rapidamente allargando il suffragio politico, col favore della crescente eguaglianza e per naturale riflesso dei principii dominanti le leggi e le istituzioni sociali. Esempio tanto più decisivo, perchè vano è sperare che una democrazia ritorni indietro sul cammino percorso.

Agli Stati Uniti d'America non fu fatta mai una legge elettorale comune; ma era naturale che le condizioni del censo e le altre, richieste da principio nella Nuova Inghilterra, si andassero attenuando o scomparissero nei nuovi Stati che si venivano formando. I coloni loro non cedevano ad alcuna preoccupazione teorica; erano uguali di fatto, tutti liberi proprietari, tutti educati, energici, ed il suffragio sarebbe stato funzione comune, cioè universale se anche si fossero richieste le antiche condizioni. Così della condizione di proprietarii più non si parla da un pezzo; l'obbligo di pagare una imposta per essere elettori dura appena in sei Stati (1), ed è lasciato in facoltà lo imporlo in due altri (2), ma basta una imposta qualsiasi. E quanto alle condizioni di capacità, il solo Massachussetts richiede che l'elettore sappia leggere e scrivere il suo nome, mentre nel Connecticut e nel Wyoming basta che sappia leggere (3). Non può dirsi limitazione all'universalità del suffragio la condizione di residenza nello Stato, che oscilla da un minimo di tre mesi nel Maine e nel Michigan ad un massimo di due anni nel Kentucky, nè l'espressa esclusione dei sussidiati della carità pubblica, dei pazzi e dei condannati.

(1) Vedi Perley Poore, *The Federal and State constitutions*, 2ª ediz., Washington 1878. Massachussetts, emend. 1822, art. III, pag. 973; Delaware, cost. del 1831, art. IV, sez. 1, pag. 294; Georgia, id. del 1868, art. II, sez. 2, pag. 413; Tennessee, id. del 1870, art. IV, sez. 1, pag. 1702; Pensilvania, id. 1873, art. VIII, sez. 1, pag. 1583; Texas, id. 1876, art. VI, sez. 3, pag. 1840.

(2) Nevada, cost. del 1864, art. II, sez. 7, ivi, pag. 1249; Florida, id. del 1885, art. VI, sez. 8.

(3) Massachussetts, emend. del 1857, art. XX, pag. 979; Connecticut, emend. del 1855, art. XI, pag. 268; Wyoming, cost. del 1889, art. VI, sez. 9.

che è sempre più recisa, specie nelle costituzioni recenti. Che se non mancano scrittori i quali mostrano qualche simpatia per un suffragio più ristretto, che escluda i nulla abbienti, e richieda persino un censo (1), quasi tutti riconoscono poi la vanità del loro desiderio, e concludono, con G. Fiske, che " al postutto il suffragio universale ha i suoi vizi, ma opera indubbiamente come una valvola di sicurezza. L'unico rimedio per i danni che derivano dall'ignoranza e dalla povertà, è la soppressione di quella e di questa e ciò non può farsi che lentamente... Lo stesso diritto di voto, ancorchè talvolta male adoperato, è un potente educatore, e noi non deploriamo che la restrizione di esso sia ormai diventata praticamente impossibile " (2).

Alla prima rivoluzione francese il suffragio universale era sembrato eccessivo ed incomportabile prima ancora di essere applicato. Solo nel 1848 fu ripreso quel concetto, estendendo il voto a tutti i Francesi maschi di 21 anni, domiciliati da sei mesi nello Stato. Così furono inscritti sulle liste più di nove milioni di elettori (3), che vennero ridotti a sei quando si richiese, colla legge 31 maggio 1850, il domicilio di tre anni, per escludere dal voto gli operai girovaghi od avventizii. Ma seguirono l'Impero, la rivoluzione, la Comune, ed invano la reazione stessa tentò poi di restringere cotesta universalità di suffragio, se neppure le riuscì di apporvi i temperamenti che si proponevano nei disegni di Adolfo Thiers e di Giulio Dufaure il 20 maggio 1873, e in quello di A. De Broglie nel 1874. La legge del 30 novembre 1875 confermò il suffragio universale diretto, col domicilio di sei mesi e l'età di 21 anni, nè più fu mutato.

La Svizzera aveva accolto il suffragio universale sin dalla costituzione del 1848; successivamente lo adottarono e lo inscrissero nelle loro leggi la Grecia, la Danimarca, l'Impero germanico, la Spagna, le repubbliche dell'America centrale e meridionale, parecchie colonie inglesi a costituzione parlamentare ed altri Stati. Ben può dirsi dunque, ed è il maggior argomento a suo favore, che il suffragio universale sia oramai la

(1) SEAMAN, *Le système de gouvernement américain*, p. 169. 200: FORD, *American citizen's manual*, parte II, p. 185: HITCHCOCK, *American State constitutions*, London 1887, pag. 28: BRYCE, *American commonwealth*, II, capi 36 e 66; RACIOPPI, *Nuovi limiti e freni* ecc., p. 80-81.

(2) *Civil government in the U. S.*, p. 133.

(3) Decreto 5 marzo 1848, costituzione 4 nov. id., e legge 15 marzo 1849.

regola, quello fondato sul censo una rara eccezione. Ma da un lato, anche negli Stati retti a suffragio universale e specialmente in quelli che lo adottarono d'un tratto, non, se ne disconoscono gli inconvenienti, e si propongono o si mettono in opera molteplici espedienti per restringerlo o temperarne gli effetti. D'altra parte si riconosce, che col progresso della educazione politica e delle pubbliche libertà, col crescente interesse che i cittadini prendono alla pubblica cosa, il numero dei capaci, cioè di coloro che hanno attitudine a contribuire per siffatto modo al governo dello Stato va siffattamente crescendo, che la questione del miglior fondamento della franchigia diventa assai meno importante, e comunque si consideri conduce a risultati poco diversi.

Noi possiamo ammettere infatti, che ogni cittadino il quale vive nello Stato e contribuisce co' suoi averi, col suo lavoro, coll' opera sua alla vita di esso, ha diritto di avere una azione sul suo Governo, e non solo indiretta, concorrendo a formare la pubblica opinione, ma diretta, contando col suo voto nelle determinazioni che interessano lo Stato medesimo. Non possiamo considerare questo diritto come diverso dagli altri, che ciascun cittadino possiede, se è anzi il più eminente, quello che guarentisce e tutela gli altri tutti. Pur ammettendo che diritti civili e politici possano andare confusi, si richiedono per l'esercizio di quelli talune condizioni, che ben possono domandarsi per questi, anzi maggiori, in ragione della maggiore loro importanza. Il suffragio non si può esercitare che nello Stato, come cittadino, in conformità alle esigenze della sua vita organica, per formare uno degli organi suoi e il più importante. Si può dunque affermare in linea di principio, che per prender parte alla formazione della Camera, per dare il voto politico, è necessario avere la coscienza dello Stato.

G. Bluntschli ha sviluppato meglio d'altri scrittori questo concetto, che ha già preso un posto eminente nella scienza e parmi destinato a risolvere la controversia fondamentale del diritto elettorale[1]: " Condizione indispensabile del suffragio è la capacità di scegliere. L'estensione del voto deve essere proporzionata alla capacità ed alla volontà di fare una buona scelta. Il suffragio universale è dunque realmente possibile soltanto presso un popolo libero, educato, di carattere indipendente, che abbia una coscienza energica dello Stato ".

(1) *La politica*, lib. X, cap. I.

L'istruzione che si dà nella scuola elementare della maggior parte degli Stati, se anche potesse essere dovunque e per tutti completata con un breve servizio sotto le armi, non è sufficiente. Come la Chiesa cattolica nel maggior fiore della sua potenza, così lo Stato moderno deve avere il suo catechismo, ed ammettere alla cresima del voto politico tutti i cittadini che ne comprendono l'importanza ed il valore. L'istruzione che la Chiesa cattolica imparte alle giovanette menti lascia in esse una traccia incancellabile; i vincoli interni delle parrocchie, le pratiche religiose, l'autorità degli ecclesiastici, la comunità medesima della Chiesa riposano in gran parte su questa educazione, che conduce il neofito sino alla prima comunione, cioè alla partecipazione piena ed intera alla società cristiana nella quale è nato.

Lo Stato moderno, nota G. Bluntschli, avrebbe bisogno di un corrispondente sistema di educazione pubblica. “Il dovere e l'interesse gli impongono di vigilare affinchè i giovani cittadini che vanno a votare per la prima volta, conoscano la vita dello Stato ed abbiano le fondamentali nozioni del diritto pubblico. Anche lo Stato deve avere il proprio catechismo, per iniziare i cittadini alla conoscenza della sua vita, delle sue istituzioni, delle sue leggi, delle sue relazioni cogli altri Stati, colle private associazioni, coi cittadini. Per esercitare i diritti politici, bisognerebbe aver ricevuto questa educazione ed aver subìto un esame che la comprovi. Il cittadino sarebbe *confermato* dallo Stato e si impegnerebbe sul suo onore a servirlo „.

Le leggi di alcuni Stati, hanno in sostanza accolto questo principio, che costituisce la più facile e meno arbitraria limitazione del suffragio universale. Ne troviamo esempi più o meno larghi nelle leggi del Portogallo, dell'Austria, dell'Olanda, della Svezia, ma sovratutto nella legge italiana del 22 gennaio 1882. La quale, se da un lato ha conservato, come si disse, il criterio del censo, riconoscendo il voto a chiunque paga un tributo diretto di lire 19,80 l'anno, richiese anzitutto che anche questi elettori sapessero leggere e scrivere, ed andò poi ricercando tutte le possibili presunzioni di capacità, arrestandosi ad un livello di per sè solo troppo basso, come è quello dell'istruzione elementare obbligatoria. Accennò, è vero, a correggerlo, da un lato sviluppando l'istruzione elementare, dall'altro richiedendo che ogni elettore sappia leggere e scrivere, ed accrescendo il rigore dell'esclusione degli analfabeti, che al pari di coloro che vivono della carità pubblica o non hanno il pieno godi-

mento dei diritti civili, non possono avere alcuna azione sul Governo di uno Stato che non comprendono, che non conoscono, nel quale sono come elementi estranei o parassiti [1].

Esclusioni. — Ed infatti, per quanto sia largo il suffragio politico anche dove è universale, le leggi escludono pur sempre dal voto la maggior parte dei cittadini dello Stato. Ciascuna esclusione ha diverse ragioni e distinto fondamento scientifico; talune sono assolute e permanenti, altre cessano col tempo, per volontà di chi le subisce o per l'azione stessa della legge. Permanente è l'esclusione delle donne; cessano in diverse maniere quelle dei minori, degli analfabeti, degli armati a presidio e difesa della Società e dello Stato, di coloro che vivono della carità pubblica o durano in stato di fallimento, degli interdetti, degli inabilitati per infermità di mente, dei condannati, e di coloro che, per qualsiasi altra ragione, hanno perduto i diritti civili.

A. *Esclusioni permanenti: Le donne.* — La condizione del sesso maschile e la conseguente esclusione delle donne è di tutti i sistemi, di tutte le leggi elettorali; le poche e timide eccezioni confermano una regola indarno contrastata anche nelle società dove la donna ha la stessa educazione degli uomini, gode di eguale libertà e indipendenza sociale ed affronta in pari condizioni le lotte per la vita. Il risultato di una lunga e vivace lotta per l'elettorato della donna parmi oramai incontestabilmente tale, che la controversia, in questa fin di secolo pur così avida di novità ed audace di propositi, si può tenere, a dir poco, per rinviata [2]. Nei passati secoli, fino al 1789, le

---

(1) " Sono elettori... coloro che provino d'aver superato con buon esito l'esperimento prescritto dalla legge e dal regolamento sulle materie comprese nel corso elementare obbligatorio "; e seguono 11 categorie di elettori che per ufficio, posizione sociale, servizi pubblici ecc. si presume abbiano cotesta capacità (testo unico, approvato con R. D. 28 marzo 1895, N. 83, Serie V, art. 2). — " Sono elettori coloro che pagano annualmente per imposte dirette una somma non minore di lire 19,80 ", computando l'imposta erariale e la sovrimposta provinciale; seguono altre quattro categorie di elettori per titolo di fitto, pigione, colonie ed altri titoli equipollenti al censo (Ivi, art. 3 e art. 4 e 9 per il modo di computare il tributo).

(2) Anche su questo argomento abbiamo tutta una biblioteca di scritti notevolissimi, sì che devo citare solo i più autorevoli, nei quali, del resto, si trovano ampie notizie degli altri. L'operetta di G. STUART MILL è stata tradotta in italiano da Anna Maria Mozzoni, *La servitù della donna*, Milano 1870. C. F. GABBA scrisse *sulla condizione giuridica della donna*, 1ª ed. 1861, di Torino 1880, toccando brevemente della questione del voto politico; il Dr. H. THULIÉ esaminò la questione dal punto di vista della sociologia fisiologica, *La femme*, Paris 1885. Si vedano inoltre: *The woman question in Europe*, studi di autori diversi raccolti da

donne avevano presa molta parte all'elezione degli Stati generali in Francia ed altrove, e durante la Rivoluzione si elevò a loro favore la voce di A. De Condorcet, poi altre, timidamente. Nel 1885 la questione fu agitata innanzi ai tribunali, ai quali talune donne erano ricorse per essere inscritte nelle liste elettorali (1), e nel 1890 fu argomento d'una proposta d'iniziativa parlamentare (2), sempre col più completo insuccesso.

In Inghilterra i fautori del *female suffrage* trassero dalla Collezione parlamentare del Prynne e dal giornale della Camera dei Comuni notizia di donne, che avevano preso parte all'elezione dei borghi e delle contee pel titolo della loro libera proprietà. Nel 1850 si tennero nell'Ohio e nel Massachussets i primi comizii per domandare la concessione del voto politico alla donna, e G. Stuart Mill pubblicò il suo primo studio, che lo condusse poi a sostenere la causa colla parola e cogli scritti per tutta la vita. Nel 1868 si fondò la Società nazionale inglese *for women's suffrage* e fu tenuto a Manchester il primo comizio: la controversia, portata innanzi ai tribunali, venne decisa contro le donne (3). Nel 1870 la questione venne sollevata alla Camera dei Comuni, e vi fu riproposta poi quasi tutti gli anni, senza riuscire mai a superare le prove, che l'avrebbero condotta a sicuro naufragio nella Camera dei Lordi, sebbene Beniamino Disraeli e Guglielmo Gladstone, lord Salisbury e Giovanni Bright si dichiarassero favorevoli alle donne, che prendono già in quel paese

T. STANTON, London 1884; DOHM H., *I diritti della donna*, trad. it. di M. Malliani, Milano 1878, parte II (il diritto di suffragio della donna, p. 78-189); ASHTON DILKE, *Women's suffrage*, London 1885; DUVERGER A., *La condition politique et civile des femmes*, Paris 1872; A. FRASSATI, *Le donne elettrici*, Torino 1889. — Tutto quanto è stato detto o scritto su questo argomento in America venne raccolto nell'opera di ELISABETTA STANTON, SUSANNA ANTHONY E MATILDE JOSLYN-GAGE: *History of the Woman Suffrage*, New-York 1881-87, 3 vol. in-8° con ritratti. — Nel 1891 fu aperto a Parigi un concorso su cotesto tema (premio Rossi) e se ne ebbero tre opere notevoli: L. FRANK, *Essai sur la condition politique de la femme*, Paris 1892; GIRAUD LÉON, *De la condition des femmes au point de vue de l'exercice des droits publics et politiques*, Paris 1891; OSTROGORSKI, *La femme au point de vue du droit public*, Paris 1892.

(1) Sentenza della Corte d'appello di Parigi del 13 febbraio 1885 "Gazette des Tribunaux „ 7 e 14 févr. 1885; id. della Cassazione, ivi, 20 marzo 1885, p. 289, e L. FRANK, *Op. cit.* p. 324-331.

(2) Rapport ENGERAND sur le projet DE GASTÉ, Chambre des Députés, annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1890.

(3) Chorlton v. Lings, Court of Common Pleas, "Law Reports „, London 1869, vol. IV, p. 374-388.

così attiva parte alla vita pubblica [1]. Nelle colonie inglesi a sistema parlamentare nessuna discussione condusse al risultato desiderato dai riformatori. Negli Stati Uniti si riproduce la storia inglese; le donne prendevano parte alle elezioni secondo alcune delle prime costituzioni coloniali [2], poi furono escluse in tutte [3]. Solo tre territorii, l'Utah, il Washington ed il Wyoming, fecero l'esperienza di accordare alle donne il voto politico; ma soltanto il Wyoming lo mantenne nella costituzione del 1889, che lo elevò a dignità di Stato. Nel 1893 l'esempio fu seguìto da un altro Stato, il Colorado, dove il popolo sanzionò il 7 novembre la proposta della legislatura di accordare il voto alle donne, e si preparavano a seguirlo il Kansas e forse altri, ma nulla possiamo dire di coteste più ampie ed autorevoli esperienze [4]. Frattanto le Corti federali ed il Congresso respinsero le istanze e le proposte dei fautori del suffragio muliebre [5], sì che pare non abbiano fatto molto cammino ad onta della lunga, vasta ed autorevole agitazione. Le donne partecipano alle elezioni politiche in Austria nella classe della grande proprietà fondiaria [6],

(1) Le opinioni sono citate da Frank, p. 350-352, che riassume altresì tutte le discussioni e le votazioni del Parlamento inglese su cotesto argomento, ivi, p. 353-368. — I voti a favore variarono da 83 a 355, i contrarii da 91 a 315; tre volte il *bill* fu approvato in prima lettura.

(2) Una legge del 1793 per lo Stato di New Jersey, che ammetteva esplicitamente le donne al voto, fu abrogata nel 1807, e così altre.

(3) Secondo notizie private raccolte da F. Racioppi, *Op. cit.*, pag. 49, le donne partecipano in 27 Stati dell'Unione alle elezioni scolastiche, ma con limitazioni quasi sempre più severe degli uomini. In qualche Stato sono ammesse all'elettorato amministrativo e s'ebbero sindaci femminili. Colby, *Cyclopedia of political science*, vol. III, alla voce *suffrage;* Bryce, *American Commonwealth*, II, 442, nota.

(4) Racioppi, op. cit., p. 51. Le Costituenti di varii Stati (Kansas 1867, Michigan 1871, Colorado 1876. Nebraska 1882, Oregon 1884, Washington 1889, ed altri) avevano accordato il voto anche alle donne, ma il popolo non lo ratificò mai. Nell'Utah il voto delle donne fu soppresso con un atto federale; nel Washington la legge fu dichiarata incostituzionale nel 1887 e di nuovo nel 1888 dalla Corte suprema federale, sebbene per altre ragioni.

(5) Corte del Distretto di Colombia, settemb. 1873; Mc Arthur, *Reports*, I, 169; United States v. Susan B. Anthony, Blatchfords, *Circuit Court Reports*, vol. XI, p. 200; 51 Congresso, 1 sess., Cam. dei rappres., Report 2254, *Woman suffrage.*

(6) " Nella classe elettorale del grande possesso fondiario (dei maggiori censiti) saranno ammesse come aventi diritto all'elezione anche le donne dell'età di 24 anni, che possano disporre liberamente di sè e della propria sostanza „. Legge e Regolamento 2 aprile 1873, §§ 9, 12, 13, 14, 19.

e sono elettrici nelle repubbliche americane dell'Equatore e del Cile [1].

Sono invero risultati meschini per una questione della più alta importanza, discussa in varie Assemblee legislative ed in molti Comizii, esaminata in una vera biblioteca di scritti politici, sociali, economici, mentre già si hanno traccie di una indiretta partecipazione della donna alla vita politica nelle istituzioni di varî Stati, e si vengono ammettendo con minori contrasti nelle amministrazioni scolastiche, di beneficenza e locali. Di fronte al successo di altre riforme meno importanti, di interesse più limitato e che non potevano esser circondate da così numerose simpatie, bisogna davvero ritenere che quella del voto politico della donna non avesse in sè medesima gli elementi del successo, ed almeno col moderno ordinamento sociale, nelle condizioni presenti del governo parlamentare, le donne non ne possano sperare, forse neanche ne desiderino il successo. La meno elevata loro educazione, la maggiore potenza del sentimento religioso, la soggezione domestica, la loro inferiorità nella legislazione civile di molti Stati sono difficoltà che il tempo vince, e si possono ritenere in gran parte scomparse; ma giammai potranno scomparire le difficoltà fisiologiche e mentali, che determinano tutto un diverso indirizzo di occupazioni e di idee, e come rendono la donna meglio adatta a molti uffici famigliari e sociali, così ci fanno ritenere che la politica, come il servizio militare, siano esclusivo dominio dell'uomo. Le donne potranno avere una parte sempre maggiore nella beneficenza, nell'educazione, nell'amministrazione, persino nel governo locale, e quindi anche nelle relative elezioni. Ma parmi si debba a questo arrestare il desiderio dei riformatori, se le donne medesime non li incoraggiano a maggiori audacie, che condurrebbero per davvero a un salto nel bujo. Col progresso della democrazia, la vita pubblica esercita, pur troppo, seduzioni sempre minori sulle alte e nobili anime, e noi vediamo crescere dovunque l'intensità ed abbassarsi il livello delle battaglie che si combattono intorno all'urna. Nelle terribili prove che aspettano la società moderna, negli insidiosi oceani che dobbiamo ancora attraversare, gioverà che la donna combatta con noi, ma più in alto di noi, tem-

---

(1) Costituzione cilena del 1 dicembre 1874, capo IV, art. 6-8; Costituzione dell'Equatore, del 10 marzo 1861, tit. V, art. 16. Arosemena, *Estudios constitucionales sobre los gobiernos de la America latina*, Paris 1868, I, 299 e 532-536.

prando coi sereni ideali le dure realtà della vita, che è ufficio nel quale la storia le ha consentito non solo uguaglianza, ma una incontestata superiorità [1].

B. *Esclusioni temporanee.* — Le altre esclusioni o limitazioni del suffragio politico sono di natura diversa e dànno luogo a poche osservazioni:

a) *Età.* — L'età può essere argomento di esigenze diverse, ma nessuna legge ammette al voto i minorenni. In alcuni Stati, dove l'educazione è più elevata e diffusa e la vita pubblica più attiva, specie in piccole comunanze, dove il popolo è legislatore, si scende fino ai 18 anni: al disotto di questa età è ben raro che il giovane sia in grado di compiere il più alto dovere civile con intelligenza e coscienza dei bisogni di una società cui si è appena affacciato. I vent'un anni della legislazione italiana, che ne richiedeva 25 fino al 1882, sono la misura più conveniente, cui la maggior parte delle leggi si attiene.

b) *Analfabeti.* — L'esclusione degli analfabeti, in uno Stato che adempie al primo dovere civile dell'educazione del popolo, riesce eccezione temporanea, che dovrebbe cessare in una o due generazioni. Le scuole elementari, quelle per gli adulti, con una speciale educazione complementare serale o festiva, un insegnamento ambulante di missionari civili per i piccolissimi centri e gli sparsi casolari, dovrebbero strappare all'ignoranza tutte le vittime sue e farne cittadini coscienti, che potrebbero essere ammessi ad una prova per conseguire l'iscrizione nelle liste elettorali. Così la soluzione della più grave controversia del suffragio politico sarebbe degnamente commessa all'educazione, e l'esclusione degli analfabeti dal voto può dirsi sempre legittima e volontaria. Incapaci persino di scrivere il nome del loro candidato, soggetti ad inganni, ad intimidazioni, a corruttele infinite, sono tanto meno in grado di comprendere la vita dello Stato: chi mette armi in mano a fanciulli o ad idioti, risponde del danno sociale, che spesso colpisce l'improvvido autore [2].

---

(1) Brunialti, *Il voto politico delle donne* " Nuova Antologia ", novembre 1879.

(2) Oltre al richiedere la condizione del saper leggere e scrivere, la legge italiana provvede perchè l'elettore non rechi di fuori la scheda, bensì la scriva nella sala, sul tavolo collocato all'uopo fuor di vista, ma non di vigilanza. Senonchè, specie in alcune provincie, votarono sinora anche molti analfabeti, col sotterfugio della *scheda girante*, fingendosi nella fisica impossibilità di scrivere per cagione di malattia, o peggio. Non altrimenti è possibile, che i votanti siano in pro-

c) Soldati e guardie. — I cittadini che la società arma in propria difesa sono stati sempre tenuti in sospetto fra le libere genti. Le precauzioni dell'Inghilterra contro l'esercito condussero tutti i popoli anglo-sassoni a tenerlo lontano dalle urne elettorali. Necessità di disciplina, abitudini di comando, l'uso stesso della forza che può essergli richiesta, tolgono al cittadino armato l'indipendenza e la serenità necessarie agli uffici civili. S'aggiunga, che egli si trova quasi sempre lontano dal proprio domicilio politico, e non può ammettersi che vi si rechi liberamente nel giorno delle elezioni, o voti dove lo balestra il servizio, dove non ha vincoli, interessi, affinità ed è più che mai soggetto al comando. L'invio del voto per la posta al collegio cui l'armato appartiene, che pur fu suggerito e sperimentato, sarebbe innesto di cosa morta dove più ferve la vita, un voto dato nelle caserme, lontano dalle idee e dai fatti che lo devono determinare. Chi adempie un ufficio sociale che tutto lo domina, che lo assoggetta ad una speciale disciplina, a leggi, a giudici diversi, non può compierne un altro: l'armi e la toga non stanno assieme se non per offendere e distruggere la libertà. Ed è tutt'uno servire sotto le bandiere, nell'esercito e sulle flotte, contro i nemici esterni, mantenere all'interno l'ordine pubblico con la polizia dello Stato e dei Comuni, nelle carceri, nei boschi, nelle campagne, per cui si determina l'esclusione delle guardie di polizia, carcerarie, forestali, campestri, marittime. Talune legislazioni escludono anche gli ufficiali, ma nella maggior parte sono ammessi perchè meno dipendenti, più liberi nei movimenti della persona e del pensiero, sovratutto perchè pochi [1].

d) Mendicanti. — Non debbono prender parte al governo dello Stato coloro che vivono della pubblica carità, sus-

---

porzione assai maggiori nelle provincie dove è ancora più grande il numero degli analfabeti. Nella revisione delle liste elettorali compiuta nel 1895 si è data a questi una caccia speciale, ma con criterii troppo arbitrari e difficilmente duraturi. Si veda la legge 11 luglio 1894 (N. 286, Serie IV).

1 La legge italiana dispone che " i sott'ufficiali e soldati dell'esercito e dell'armata nazionale non possono esercitare il diritto elettorale finchè si trovano sotto le armi. Questa disposizione si applica pure agli individui appartenenti a corpi organizzati — per errore, come ne posso far fede, non si aggiunse anche *armati*, sebbene la legge così si deva intendere — per servizio dello Stato, delle Provincie, dei comuni ". (Legge elettorale, testo unico del 28 marzo 1895, art. 14). — Infatti non sono esclusi i custodi idraulici, il personale delle costruzioni ferroviarie dello Stato, come non lo sono le guardie armate in servizio privato e quelle dei beni patrimoniali della Corona.

sidiati nei Comuni, ricoverati negli Ospizii, parassiti colpevoli o sventurati del corpo sociale. Imperocchè essi nulla danno alla società, e vivono, si può dire, dell'altrui pietà, la quale, per quanto generosa e sollecita, non può mutare in dominatori i vagabondi, gli oziosi, gli inerti, che adopera a far scomparire dal proprio seno, rigenerandoli col lavoro fecondo. Anche codesta esclusione vuol essere però intesa con una discrezione grande; se il soccorso è un diritto acquistato con la previdenza e col risparmio, o viene a lenire infortunii o miserie temporanee, non è giusto si tolga con una mano più di quanto si dà coll'altra. Le leggi si temperano a diversa severità, secondo la mendicità, l'ozio, il vagabondaggio, sono eccezioni abbastanza punite dal disprezzo di una società sana ed operosa, o piaghe secolari, largamente diffuse ed abituali, la cui guarigione è lenta e penosa, come nella Spagna e in Italia [1].

e) Falliti. — Più diverso criterio s'accoglie per coloro che si trovano in istato di fallimento sino a che in esso durano, e dipende dalla maggiore o minore considerazione che s'ha della sventura o della colpa che li ha gittati in cotesta condizione. Finchè vi durano, giusto è però che non abbiano influenza alcuna nel Governo e siano esclusi dal voto.

f) Interdetti ed inabilitati. — Gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente non possono governare le faccende loro e la legge assegna ad essi un tutore od un curatore; sarebbe strano se fossero ammessi a governare quelle degli altri. L'esclusione loro e perciò in tutte le leggi, e non ha bisogno di essere difesa [2].

g) Condannati. — Coloro che sono colpiti da una condanna, abbiano o pur no perduto i diritti civili, se la pena ha una determinata gravità, non possono essere elettori politici. In generale si escludono dal voto coloro che sono privati della libertà personale od altrimenti colpiti da una pena criminale, i condannati a pene inferiori, correzionali o contravvenzionali, per reati che hanno una speciale gravità, o sono più colpiti di conserva dall'opinione e dalla legge. Il furto,

(1) La legge italiana esclude " coloro che sono ricoverati negli ospizii di carità e coloro che sono abitualmente a carico degli Istituti di pubblica beneficenza e delle Congregazioni di carità „ (Testo unico, 28 marzo 1895, art. 98).

(2) L'art. 98 esclude " i commercianti falliti finchè dura lo stato di fallimento; coloro che sono in istato di interdizione o inabilitazione per infermità di mente „.

la truffa, il falso, la frode, i reati contro i costumi non si conciliano con un atto che domanda intera la dignità del cittadino, e taluni di questi reati allignano già troppo intorno alle urne perchè vi si debba ammettere chi vi ha mostrato così speciale attitudine.

Il diritto elettorale e l'eleggibilità possono essere sospesi anche per condanna speciale, che in ogni caso dovrebbe colpire chi lo froda, lo vende o ne abusa, del pari che chi compra o carpisce il suffragio altrui, come fu altre volte indarno proposto in Italia ed altrove, ed ancora più indarno scritto nelle innumerevoli leggi inglesi ed americane. In ogni caso, colla riabilitazione si acquista anche il diritto elettorale, perchè la morte civile non è istituto di liberi tempi. I condannati per ozio, vagabondaggio, mendicità debbono rimanere lontani dall'urna sino a che espiano la pena e, quasi per purificarsi, anche durante un anno dopo. Molte legislazioni ammettono invece al voto i condannati per reati politici o sociali, i quali possono essere documenti di errore dell'intelletto non di pravità dell'animo, e quando non s'accompagnino a reati comuni dovrebbero lasciare sempre intatto l'esercizio dei diritti politici [1].

Il domicilio politico. — Il diritto elettorale non può esercitarsi che in un luogo solo, quello dove il cittadino ha il suo domicilio politico ed è diritto essenzialmente personale. Le norme legali relative al domicilio sono in molte legislazioni assai minute, perchè il cittadino abbia facoltà di mutarlo, e non possa averlo contemporaneamente in due luoghi e votare in entrambi. Di regola conviene che ciascuno voti dove risiede, prenda parte alla vita del luogo in cui vive; ma gli può esser concesso di serbare questo diritto nel luogo dove è nato, dove mantiene ancora consuetudini, ricordi, interessi. Nessuno può essere ammesso a votare dove non ha veruna ragione, quasi a

(1) L'art. 96 del testo unico corrisponde all'art. 86 del testo unico del 24 settembre 1882 ed all'art. 20 del R. D. 1 dicembre 1889. Fra quello e questo venne pubblicato il nuovo Codice penale, con notevoli differenze nel nome, nel titolo, nel grado dei reati e delle pene. La Commissione parlamentare dai cui lavori uscì la legge del 28 giugno 1892 aveva tentato di mettere d'accordo la legge elettorale col codice penale, ma non vi riuscì. Fu ritentata la prova in occasione del testo unico del 28 marzo 1895, ma condusse a sostituire le pene lasciando intatta la specificazione dei reati, e quindi all'apprezzamento dei giudici la determinazione delle analogie, colla disposizione, del resto oziosa, che aggiunge " i condannati per reati che secondo il vigente codice penale corrispondono a quelli contemplati nel numero precedente ", cioè nella legge del 1882.

formare la guardia del corpo di astuti mestatori politici, come non giova richiedere una lunga dimora in un luogo per acquistarvi il domicilio politico; la legge francese del 31 maggio 1850, col portarlo a tre anni, escludeva, e fu artificio che contribuì a soffocare la libertà, più di due milioni di operai. Le genti vecchie, dove sono meno frequenti i mutamenti, potranno richiedere sei mesi; parecchie costituzioni degli Stati Uniti si appagano d'un numero minore di mesi, e persino di pochi giorni, con che fu possibile a quei *politicians* organizzare vere squadre volanti di elettori, che portavano persino dall'uno all'altro Stato con treni speciali [1]!

Voto personale. — Il voto è dato di persona. Non può essere ammessa nelle elezioni politiche la procura, che giova agli amministratori delle società anonime per mutare azionisti o socii in teste di legno da cui non v'è a temere disapprovazione. Il voto per procura, ammesso in casi eccezionali da talune leggi, è una reminiscenza, un residuo del titolo censitario, per cui il diritto era del fondo, della terra, del censo, non della persona [2]. La delegazione del voto, se fosse ammessa, darebbe luogo al peggiore dei mercati, sì che dovrebbe per questo solo esser vietata. Ancora meno si può accettare che il voto venga inviato per la posta, come sperimentarono le legislazioni della Nuova Orléans, del Texas e d'alcuni altri Stati americani, dove era almeno la scusa delle grandi distanze che gli elettori avrebbero dovuto percorrere. Tra cotesta quasi obbligatoria astensione e l'invio del voto per la posta si comprende come giovasse a questo appigliarsi, come si possono immaginare guarentigie efficaci a tutelare la verità, l'indipendenza, il segreto anche del voto mandato per la posta. Ma in paesi come la Spagna, l'Italia ed altri, con le popolazioni abbastanza fitte, con la fiaccona dominante, collo scarso amore della vita pubblica, tanto varrebbe affidare le elezioni ai funzionari

(1) BRYCE, *American Commonwealth*, I, 95. Narra il BOUTMY " Bibl. di sc. pol. „, serie I, vol. VII, parte I, p. 194, che si son viste persino lunghe schiere d'immigranti appena sbarcati avviarsi al porto sotto l'abile guida degli agenti di un partito che primo riuscì ad avvicinarli. — C. JANNET, ivi, p. 612, descrive la " colonizzazione elettorale „, che consiste nel trasportare interi convogli di elettori che vanno in ferrovia a votare in diversi seggi, il che era possibile quando neanche c'erano le liste elettorali, che oggi quasi tutti gli Stati hanno introdotte.

(2) La legge elettorale italiana ammette che la vedova o la moglie legalmente separata possa delegare il voto — che non ha — ad uno dei suoi figli o generi. Il padre può delegare il suo voto ad un figlio o genero, si intende, sempre quando si tratti di voto attribuito dalla legge in ragione del censo (art. 12).

della posta o mettere i Collegi all'incanto, risparmiando ai candidati anche la fatica di andare comprando i voti già preparati casa per casa. Prender parte ad una elezione politica vuol dire vivere, per qualche ora almeno, della vita del proprio paese, conoscerne i bisogni, le speranze, le agitazioni, sentire il cozzo delle idee, gittarsi nella mischia. Per questo in Inghilterra si invitarono per secoli tutti gli elettori di un collegio nell'unico centro, e quelle elezioni furono tra le più vivaci, coscienti, drammatiche della storia; per questo il Belgio convocava gli elettori nel capoluogo del circondario, e fu censurata la soverchia moltiplicazione delle urne in comunelli dove i pochi elettori pendono dai voleri del signore o del parroco e non possono avere alcuna idea o coscienza dello Stato.

Voto unico. — Il carattere personale del voto ne determina l'assoluta uguaglianza: ogni cittadino dispone di un solo voto politico nell'unico Stato al quale appartiene. La moltiplicità dei voti è stata accolta nella legislazione e nella scienza per varii motivi. Durò a lungo, sino alla legge del 1885, in Inghilterra, dove era lecito essere elettore in varii luoghi a titolo diverso, privilegio dell'aristocrazia fondiaria, che contribuì a mantenerne il potere. Un voto plurale fu chiesto nel 1867 da Beniamino Disraeli, per coloro che erano elettori a più di un titolo, e da altri, ma coteste proposte non trovarono favore e fu anzi sancito nella legge del 1884, il principio democratico del voto personale. G. Stuart Mill aveva proposto che gli abbienti, i laureati, ed altri che occupano una posizione sociale avessero due o tre voti; G. Lorimer portò la graduazione molto più innanzi, e Sidney Smith propose che il cittadino andasse senz'altro a votare con la ricevuta dell'agente delle tasse ed a favore del suo candidato si scrivessero tanti voti quanto le lire d'imposta pagata! Anche Marco Minghetti aveva una certa simpatia, se non per così dissennata plutocrazia, per un ragionevole sistema di voto plurale, e non sapeva persuadersi che anche senza deporre altrettante schede nell'urna, il cittadino che ha intelligenza, ricchezza, autorità comunque onestamente acquisita nella società, determina un numero di voti di gran lunga maggiore di quello che gli potrebbe assegnare qualsiasi legge, con evidente offesa di uno dei fondamenti del moderno diritto pubblico.

L'idea del voto plurale, alla quale Guido Padelletti negava " qualsiasi valore scientifico ", si viene ora rimettendo a nuovo in Francia, nel Belgio, un po' anche in Italia dal par-

tito cattolico, che vorrebbe frenare le intemperanze del socialismo e le stravaganze pericolose dei nullatenenti, dando uno o due voti di più a coloro che hanno una posizione sociale od almeno una famiglia. Sia comunanza di interessi, sia di ideali, sia di questo ed altro insieme, la società, dicono, non può escludere alcuno dal governo di essa; il capo di famiglia, che rappresenta la moglie e i figliuoli al cospetto della legge civile, deve rappresentarli del pari di fronte alla legge politica. È giusto che un uomo valga un altro, che Guglielmo Gladstone e Giuseppe Zanardelli non debbano contare dentro l'urna più del minatore o del maestro di scuola; ma chi vive solo, quasi rinchiuso nell'egoismo suo, non può contare nella società come chi ha una famiglia. Per virtù appunto di questi criterii, la legge elettorale belga del 1893 ha adottato il principio del doppio voto ai capi di famiglia. L'esperimento che se n'è fatto nelle elezioni del 1894 condusse, come si prevedeva, alla vittoria del partito cattolico [1]. E può ben darsi che nella turbata e sconvolta società moderna questo sistema ed il congegno elettorale che vi adduce possano essere un giorno il minore dei mali.

Ammesso il principio, prevalente ormai in quasi tutte le legislazioni, della rappresentanza personale, non varrebbe la pena di soffermarsi sui sistemi elettorali che pigliano le mosse dalla rappresentanza degli interessi, sulle categorie prussiane, sulle classi svedesi, e sopra altri somiglianti. Qualche parte potrebbero avere nella formazione della Camera alta ed ivi li studieremo, mentre l'elezione indiretta od altrimenti in vario modo combinata, per quanto intesa a temperare l'eccessiva popolarità del voto, parmi piuttosto questione di metodo, che di diritto fondamentale del cittadino.

(1) Secondo l'art. 42 della costituzione belga, riveduto nel 1893, sono elettori tutti i cittadini dell'età di 25 anni compiuti, domiciliati da un anno almeno nello stesso comune. Inoltre ha un voto supplementare il cittadino che si trova in una delle condizioni seguenti: *a*) età di 25 anni compiuti, maritato o vedovo con figli, che paga allo Stato almeno 5 fr. d'imposta personale sui fabbricati o ne è esente a motivo della sua professione; *b*) età di 25 anni compiuti e proprietario di immobili di almeno 2000 fr., d'un titolo di rendita nominativa o d'un libretto di cassa di risparmio che renda almeno 100 fr. l'anno. Hanno tre voti i cittadini che posseggono un diploma d'insegnamento superiore, o medio superiore, pubblico o privato, occupano od hanno occupata una funzione pubblica, un ufficio, una professione pubblica o privata che esiga almeno l'istruzione media superiore.

Condizioni di eleggibilità. — 1. *Fede religiosa.* — La fede religiosa, il domicilio nel collegio, una certa condizione economica e sociale, ed in alcune legislazioni anche la fede politica sono titoli che non si richiedono più ad alcuno per sedere nelle moderne Assemblee legislative. La religione parla oramai così fiacca al cuore di molti, che mal si richiederebbe ai rappresentanti della nazione d'appartenere ad una confessione qualsiasi. Pure, specie tra le genti protestanti, lo si richiese a lungo; appena nel 1829 furono ammessi nel Parlamento inglese dissidenti e cattolici, nel 1854 vi poterono entrare gli israeliti, e nel 1887 si modificò la formola del giuramento per guisa che potesse essere deputato anche chi non crede nel Dio della Bibbia o dell'Evangelo. Ma tra alcune genti protestanti per sincero e fervido sentimento religioso, tra alcune cattoliche per abitudine o per intolleranza dura ancora la rigida esigenza, sì che più d'una costituzione in America, e la spagnuola in Europa, non ammettono alle Camere, che si aprono, del resto, con pubbliche preghiere, atei e miscredenti. Lo Statuto italiano non chiede alcuna fede religiosa, che appena si ricerca ormai sulla scheda del censimento; siedono infatti alla Camera, con qualche cattolico osservante, un numero grande di indifferenti, alcuni ebrei, ed uno o due protestanti.

2. *Domicilio.* — La condizione del domicilio è opportuna negli Stati federali, entro i confini, s'intende, dello Stato, ma negli unitarii, l'eletto rappresenta dovunque la nazione, non il collegio e perciò basta che sia cittadino. L'ombra del campanile si distende già troppo lunga sulle considerazioni che determinano la scelta del deputato, perchè ad alcun legislatore possa soccorrere il pensiero di prescrivere che egli debba essere nato o domiciliato nel collegio. È un beneficio, se vuolsi, dei grandi centri; ma coloro che vi accorrono e vivono in essi, se lasciano il domicilio del villaggio natio, non abbandonano e non dimenticano le consuetudini, gli affetti, le influenze, che sono tra i migliori e più puri elementi della designazione loro all'alto ufficio di rappresentanti del paese.

3. *Condizione sociale ed economica.* — La condizione sociale ed economica parve a lungo decisiva. I primi deputati inglesi dovevano essere cavalieri della contea, *de legalioribus, discretioribus, probioribus*, ovvero *des plus leaux et plus suffisons* (1). Una legge del 1644 prescrisse che i deputati abitassero nella contea

---

(1) 49 Enrico III; 28 Edoardo I; 4 Edoardo III (1330).

che li eleggeva e vi possedessero una rendita di almeno 500 lire nostre [1]: le leggi del 1710 e del 1760 [2] richiesero per i deputati delle contee un reddito di 15.000 lire e della metà per quelli dei borghi, che secondo la legge 48 del 1837 (I e II anno di Vittoria) poteva essere anche di beni mobili. Ma dal 1858 [3] nessun censo venne più richiesto, quando già la condizione, severamente censurata da lord Brougham [4], era da tutte parti frodata. Nel 1872 scomparvero dai decreti (*writs*) di convocazione dei collegi anche i titoli di cavalieri delle contee, baroni dei cinque porti, cittadini e borghesi, coi quali i deputati erano eletti.

La condizione del censo, indizio di posizione economica e sociale elevata e indipendente, fu richiesta sino agli ultimi tempi da parecchie altre legislazioni elettorali oltre alla inglese. Ma se anche non fosse stata quasi dovunque frodata, non si tardò a comprendere, che il denaro non è l'unico segno delle ambizioni umane, mentre si comperavano dovunque coscienze e voti, anche di ricchi, con la moneta degli onori, dei favori, delle influenze molteplici di cui ogni Governo, più che del denaro, dispone. Richiedere un reddito che dovrebb'essere abbastanza elevato, equivale al riservare ai ricchi l'onore di rappresentare il paese, escludendo non solo i nulla abbienti, ma tutti quanti vivono del loro lavoro, la parte migliore e più numerosa della società. Troppi già sono i ricchi sfaccendati, che considerano l'acquisto di un seggio di deputato alla stregua di quello d'un titolo sociale o d'un cavallo di razza, per accrescere con legali artificii il numero di questi rapppresentanti Essi sono tra i peggiori legislatori, tra i più docili strumenti di qualsiasi governo che secondi la vanità loro e l'insaziata brama di comprare un seggio alla Camera, poichè non si vendono più lauree e posti d'ufficiali, di tenere soggetti i concittadini con le influenze politiche, poichè non è dato loro più di farlo col feudo e col bastone.

Che se poche legislazioni chiedono un censo, quasi tutte domandano invece implicitamente, se non proprio apertamente, una fede politica, che si esprime col giuramento: non si può entrare in un corpo, come i microbi entrano nell'organismo umano, col proposito di distruggerlo, ma coll'unico

1 23 Enrico VI, capo 14.

2 Anna, capo 5, e 33 Giorgio II, capo 20.

3 21 e 22 Vitt., c. 26: abolition of property qualification for M. of P.

4 *Filosofia politica*, vol. III, p. 93.

fine di secondarne e farne più prospera la vita. Vero è che i partiti avversi alla costituzione, carlisti in Spagna, realisti in Francia, repubblicani in Italia e via via, fuori della Camera cospirano e insidiano, nella Camera s'attenuano, impallidiscono, scompaiono; ma come ogni organismo ha le sue leggi, debbono le Assemblee provvedere all'esistenza loro e della costituzione da cui traggono ragione d'essere [1].

4. *Età.* — Vi sono invece altre condizioni, che si debbono necessariamente richiedere a chi vuol essere eletto, una certa età, la cittadinanza, il godimento dei diritti civili e politici, l'innocenza della vita. L'età sarà più o meno matura, secondo è sviluppata nello Stato la preparazione alla vita pubblica ed anche secondo l'ordinamento della famiglia. Agli antichi non parve lecito chiamare i giovani alla vita pubblica, e nei Senati di Sparta e di Creta troviamo condizioni di età quali appena riusciamo a comprendere. L'Inghilterra, sebbene vi duri l'ordinamento quasi feudale della famiglia, ha sempre ammesso i giovani alla vita pubblica; Giorgio Canning, Guglielmo Pitt, E. Di Palmerston, Beniamino Disraeli, Guglielmo Gladstone e tanti altri vi furono deputati intorno a 21 anni, e pochi anni dopo ministri, raccogliendo, in tutta una vita spesa per la patria, l'esperienza per cui si onorano tra i più grandi uomini di Stato del secolo. La Svizzera e gli Stati Uniti seguirono l'esempio, richiedendo solo l'età maggiore; la Francia, la Germania e la maggior parte degli altri Stati domandano 25 anni, l'Italia, l'Austria, la Grecia e parecchi Stati della Germania ne domandano 30, come dire l'età matura.

V'è infatti chi afferma la necessità, che i giovani si preparino alla vita pubblica nel silenzio degli studî o vi si provino prima nelle amministrazioni locali, acquistando quella coltura, quella calma e quell'esperienza che si domandano al governo dello Stato. Questo, forse più della legge, domanda ancora, anche in Italia, la pubblica opinione, per cui ben rara fu l'elezione di uomini che non avessero raggiunti i trent'anni [2], e nessuno si commosse all'idea di riformare l'articolo 40 dello Statuto, agitata nel 1878, e più nel 1882. D'altra parte,

(1) Si veda al libro II, dove se ne parla più di proposito. — Testo unico 28 marzo 1885 art. 92 e 93, conformi alla legge 30 dic. 1882.

(2) Furono eletti innanzi ai 30 anni: Domenico Berti, Giuseppe Saracco, Anton Domenico Gamberini, Antonio Testa, Pio Bertolucci, Giuseppe Torina, Luigi Luzzatti, Gabriele Colonna, Giovanni Codronchi, Antonino Di San Giuliano, Leopoldo Torlonia, Alberto Weil-Weiss, 13 in 45 anni, e furono tutti annullati e rieletti.

nessun paese è così ricco di vigorose energie e d'alti ingegni da escludere quelli che si manifestassero in giovane età, ed è bene che i giovani si preparino e si addestrino per tempo alla vita pubblica anche nelle Assemblee politiche. La nave dello Stato deve oggi attraversare mari così tempestosi e superare tali burrasche, da esigere timonieri energici anche fisicamente, e nessuno oserebbe negare, che una certa fiaccona, una relativa impotenza, ed anche la gretta considerazione del materiale tornaconto che soffia spesso nelle discussioni e spegne i più puri entusiasmi, si debbano in parte allo scarso numero di giovani che siedono nei Parlamenti.

5. *Cittadinanza.* — Non occorre fermarsi sulla condizione della cittadinanza, che richiedesi per gli elettori e più deve esigersi dagli eletti. Il podestà straniero poteva sembrare ai comuni del medio evo opportuno temperamento a lotte fratricide, ma l'esperienza della Costituente francese ha dimostrato, che i più nobili ideali di fraternità delle genti non bastano a scusare l'ammissione degli stranieri nelle Assemblee. Bensì la condizione della cittadinanza vuol essere intesa a discrezione; gli Stati nuovi dell'America e dell'Oceania aperti alle grandi correnti dell'emigrazione europea, si priverebbero di forze inestimabili se non stessero paghi a pochi anni; il Piemonte non avrebbe fatto l'Italia se non avesse accolto nelle sue Assemblee esuli illustri, che erano, pur troppo, ancora cittadini d'altri Stati, come oggidì s'ha per cittadino anche l'eletto che non è tale di fronte alla legge, ma solo nel sentimento e secondo quel supremo diritto dei popoli che è superiore a tutte le leggi.

6. *Condizioni morali.* — La moralità della vita è condizione scritta in diversa maniera nelle leggi e che solamente secondo le leggi vuol essere giudicata. Tutte s'accordano nello escludere i colpevoli di reati comuni, i commercianti falliti, i mendicanti, gli interdetti, gli inabilitati, e quasi tutte nello ammettere coloro che sono stati condannati per cause politiche [1]. Ma i tentativi fatti per aggiungere alle sanzioni della legge anche quelle della coscienza morale sono sempre falliti. In Inghilterra il potere che il Parlamento per alcun tempo

(1) Effettivamente la legge italiana è più larga per l'eleggibilità che per l'elettorato. Per questo e non per quella richiede il saper leggere e scrivere, la capacità accertata od il censo, il domicilio nel collegio, l'inscrizione nelle liste elettorali.

esercitò, come a suo luogo vedremo, di escludere quanti eletti non reputava degni d'essere ammessi, diede luogo ai più scandalosi arbitrii, alle più flagranti ingiustizie. Ciascun paese bene ordinato ha anzitutto forme giudiziarie, senza delle quali nessun cittadino può essere colpito d'una pena. Ed in ogni caso si ritiene che giammai, in nessun luogo, le maggioranze elettorali o parlamentari possano risolvere le questioni morali. Il più onesto uomo del mondo può essere sconfessato dai proprii elettori; il più scellerato può trovare dieci collegi che lo mandino al Parlamento, senza che perciò l'uno e l'altro cessino di essere quello che sono [1].

Meno male ancora dar qualche valore al giudizio degli elettori, che possono ingannarsi una volta o due, ma nei quali la coscienza della verità e della giustizia riesce sempre a prevalere. I criterii morali delle Assemblee passano quasi sempre attraverso le lenti colorate della politica, per cui, mentre plaudono a chi ha comprata o truffata la sua elezione, deplorano lo sconto di qualche cambiale presso un Istituto di emissione; affidano a Guglielmo Pitt, pieno di debiti anche vergognosi, il timone dello Stato, mentre censurano gli audaci che avevano messe a nudo le vergogne di Hastings. Ad ogni modo, l'inconveniente morale di dover tollerare nelle Assemblee qualche indegno è infinitamente men grave di quello che mutarle in un circolo aristocratico, commettendo al criterio della maggioranza il giudizio d'una dignità morale, che ciascuno potrebbe facilmente acquistare, per quanto compromesso, solo coll'entrare nel suo grembo, cioè coll'aggiungere alle cagioni che lo avrebbero dovuto escludere dall'Assemblea una abiezione peggiore, che ve lo manterrebbe in onore.

In tutti cotesti casi, adunque, quando manca uno dei requisiti richiesti dalla legge, v'è una vera incapacità, cioè l'impossibilità legale di essere deputato. Laonde se cosifatta elezione avvenisse, sarebbe nulla di pieno diritto, sia che l'eletto non abbia ancora i requisiti (età), sia che li abbia perduti (condanna penale), sia che non possa averli mai (donne) [2]. Cotesta

(1) Basterebbe ricordare le numerose elezioni del generale Boulanger, le quali suggerirono persino la legge del 17 luglio 1889, contro le candidature multiple, e la caduta di tante illustrazioni parlamentari, Camillo Cavour, Giovanni Lanza, Marco Minghetti, C. de Remusat, Frère Orban ecc.

(2) Taluno vorrebbe si ritenesse in tal caso eletto chi, dopo l'ineleggibile, ha avuto il maggior numero di voti; ma il sistema, che ha qualche esempio legislativo,

incapacità si risolve adunque in una assoluta ineleggibilità. che è invece relativa quando il cittadino possiede bensì i requisiti di capacità richiesti dalla legge, ma non può essere validamente eletto per ragione dell'ufficio che occupa o degli affari che tratta.

II. *Ineleggibilità relativa ed incompatibilità.* — 1. *Funzionari pubblici.* — Oltre agli incapaci, assolutamente ineleggibili, vi sono cittadini i quali non possono essere deputati per la sola ragione del posto che occupano, della funzione cui adempiono. dell'affare che intraprendono, mentre dipende da loro mettersi in grado di esercitare l'ufficio legislativo. In questi casi, sebbene le leggi parlino generalmente di incompatibilità, occorre una distinzione fondamentale, imperocchè abbiamo incompatibilità vera solo quando l'elezione è valida, mentre non possono esercitarsi insieme i due uffici, e all'uno o all'altro è mestieri rinunciare. V'è anzi quasi sempre una incompatibilità generale ed una ineleggibilità speciale o locale, imperocchè a ragion veduta il sindaco, il deputato provinciale, persino il ministro del culto possono essere eletti a condizione di rinunciare all'ufficio loro prima di esercitare quello di legislatori, ma devono essere ineleggibili nel Comune, nella Provincia, nella Parrocchia, dove hanno sugli interessi o sulle anime influenze per le quali si trovano in una posizione assolutamente eccezionale e possono esercitare maggiori e forse decisive influenze.

Il funzionario pubblico subiettivamente eleggibile, perchè in possesso di tutti i requisiti necessarii, non lo è obbiettivamente, perchè non si possono riunire nella medesima persona l'ufficio di deputato e quello di impiegato dello Stato. Il principio della distinzione dei poteri, le condizioni di assoluta indipendenza dal Governo in cui deve trovarsi il deputato per compiere l'ufficio suo, la necessità di dedicarvi tempo e cure non lievi, ragioni politiche, morali e materiali vogliono esclusi dalla Camera tutti i funzionarii dello Stato. Veramente ineleggibili sono però quelli soli nei quali coteste condizioni mancano affatto, mentre nei più elevati gradi della burocrazia vi

anche secondo la legge comunale e provinciale italiana del 1865 e quella tuttodì vigente sulle Camere di commercio, condusse spesso all'assurdo. Oltre al pericolo di lasciare in dubbio la convalidazione, si userebbe una vera violenza alla volontà degli elettori, si trasferirebbe alla minoranza il diritto che la maggioranza ha esercitato male, ma in buona fede. Il sistema dei deputati supplenti si comprende appena negli Stati dove si vota per classi. Si usa talvolta nella nomina delle Assemblee costituenti in America.

sono funzionarii che hanno tempo sufficiente per attendere ai lavori parlamentari, e guarentigie legali bastevoli a procurare loro piena indipendenza. Anche questi potranno essere esclusi per altre ragioni, ma vera ineleggibilità si ha solo dove quelle condizioni mancano, chè, quanto alla divisione dei poteri sappiamo come non debbasi intendere in maniera assoluta. Si può d'altra parte affermare, che anche gli interessi e i diritti della burocrazia devono essere rappresentati nella Camera; che certe competenze speciali non se ne potrebbero escludere assolutamente senza danno dell' opera legislativa nella milizia, nell'armata, nella pubblica istruzione, nella procedura; che non mancano altri presidii per guarentire da un lato l'assoluta indipendenza del funzionario, dall'altro la sua diligenza nel compiere gli ufficii per i quali viene dallo Stato retribuito.

L'assoluta ineleggibilità di tutti i pubblici funzionarii, infatti, è sancita solo da quelle legislazioni democratiche, dalle quali non ha potuto mai scomparire quell'ombra di sospetto verso il potere esecutivo e tutti gli agenti suoi, che aveva determinato nella prima Costituente francese e suggerì agli autori della Costituzione federale degli Stati Uniti d'America l'esclusione dal Parlamento persino dei ministri. Non v'è più invero alcuna legislazione la quale riconosca l'eleggibilità di tutti i funzionarii, come l'Inghilterra nei primi secoli del sistema parlamentare, e potrebbe notarsi dovunque una tendenza a maggiore severità, che trae argomento non solo dalle conclusioni della scienza, ma dal progresso degli ordinamenti politici e dell'educazione alla vita pubblica. La Repubblica inglese aveva esclusi tutti i funzionarii dalla Camera dei Comuni, ed altri tentativi somiglianti si fecero prima e poi nelle centosedici leggi relative a questa materia, traverso alle quali possiamo constatare la continua ed efficace tendenza a restringere l'eleggibilità dell'antico gran numero di impiegati senza escluderli tutti. Oggi sono ammessi alla Camera dei Comuni gli ufficiali dell'esercito e della marina con pochi altri funzionarii, oltre a quelli, s'intende, i quali fanno parte del Gabinetto e mutano con esso [1], e sono in numero tanto grande da conciliare la crescente severità e costituire uno dei più saldi elementi del sistema parlamentare. Severamente esclusi

---

(1) Todd, *Gov. parlamentare*, trad. it. pag. 807, 808; Hallam, *Storia costit. d'Inghilterra*, capo XV; May, *Const. History of England*, vol. I, c. VI. — La prima legge

sono pur sempre gli impiegati degli ufficii esecutivi, delle imposte dirette, delle dogane, i magistrati e gli ecclesiastici, che ben si potevano considerare come funzionarii della Chiesa ufficiale.

Le legislazioni degli altri Stati si sono attenute al sistema più conciliativo, con maggiore larghezza nello ammettere i funzionarii, come in Austria, in Danimarca, in Germania, con maggiore severità, come in Francia e nella Spagna. Ma pressochè dovunque sono ineleggibili i funzionarii che si trovano alla diretta dipendenza del Governo, e quelli che nel luogo della elezione esercitano autorità o comando. E dovunque si nota quella tendenza, che abbiamo segnalata anche in Inghil-

---

che dichiarò gli ufficiali pubblici ineleggibili è del 1644. Nel 1688 l'*atto dei diritti* reclamò per la nazione la libera scelta dei suoi rappresentanti, noverando tra gli abusi della Corona l'elezione ai Comuni di molti deputati da essa stipendiati o interessati. Nel 1698 vennero esclusi tutti i funzionarii e la legge fu votata anche dai Lordi, ma non sancita dal Re. Una esclusione simigliante si inserì nel 1700 nella legge sulla successione al trono, che fu abrogata nel 1705 (legge del IV anno del Regno di Anna, c. 8, art. 25), mentre coll'atto del 1707 (VI Anna, c. 41, sez. 24 a 26) si stabiliva, che ogni deputato il quale accetti ufficio, pensione o profitto dalla Corona, decade dal mandato, ma può essere rieletto a meno che si tratti di ufficio creato dopo il 25 ottobre 1705. L'atto del 1741-42 (XV Giorgio II, cap. 22) aggiunse nuove incompatibilità e l'atto di Rockingham del 1782 soppresse non pochi uffici della lista civile generalmente tenuti da deputati. Così il numero dei funzionarii andò sempre scemando nella Camera dei Comuni. Nel 1886 vi sedevano, oltre ai deputati che fanno parte del Gabinetto e non sono computati tra i funzionarii, 83 ufficiali dell'esercito, della marina o della riserva, e 25 diplomatici e funzionarii civili.

Sono ineleggibili nel luogo dove esercitano le loro funzioni gli sceriffi, i *returning officers*, i *recorders* e coloro che in qualunque modo hanno parte nella revisione delle liste elettorali. Sono ineleggibili in modo assoluto tutti i magistrati, eccetto i giudici di pace, i governatori delle colonie, i commissarii dei boschi e foreste, delle amministrazioni di beneficenza se retribuiti, gli impiegati del tesoro, della dogana, dell'*accise*, i membri del Consiglio delle Indie, i constabili e tutti i funzionarii di polizia, tutti quelli che hanno dalla Corona una pensione altrimenti che per ragione di pubblici servizii, ecc. Una ordinanza del 12 novembre 1884 impone ai funzionarii del servizio civile di dare le dimissioni nel momento in cui annunciano la loro candidatura. Franqueville, *Gouvernement britannique*, vol. II, cap. XXXIII, 2, dove si citano le leggi relative.

Erskine May, nella sua decima edizione della *Pratica parlamentare* (Londra, 1893, pag. 29, nota), dà il numero di 116 leggi sulle incompatibilità parlamentari, che enumera in gran parte nel *Consolidation of the election Law*, London, 1850. Cfr. anche l'*Index to Statutes by Statute land Commissions*, alla voce " House of Commons ", 2, *a*, *b*. Le questioni d'incompatibilità sono talvolta oscure e dànno luogo a vivaci controversie.

terra, di arrivare passo passo alla completa esclusione dei funzionarii dalla Camera elettiva.

Più che altrove questa tendenza riesce evidente in Italia dove furono successivamente sanciti dalla legge tre diversi sistemi in materia di incompatibilità. Dapprima l'eleggibilità dei funzionarii era la regola, poi diventò una assai larga eccezione, infine una eccezione vera e propria. Secondo la legge piemontese del 18 marzo 1848, erano ineleggibili soltanto i funzionarii amovibili dell'ordine giudiziario, i diplomatici in missione, i funzionarì veramente dipendenti dell'ordine esecutivo, e le interpretazioni furono ancora più larghe [1]. Il paese usciva dal Governo assoluto e si può dire che senza ammettere un gran numero di funzionarii, la Camera subalpina sarebbe stata poco adatta al principale ufficio suo. Le leggi del 20 novembre 1859 e 17 dicembre 1860 sancirono un opposto principio, l'ineleggibilità di tutti i funzionarii od impiegati stipendiati sul bilancio dello Stato, ma con numerose eccezioni, pur limitandone il numero totale al quinto e quello dei professori e magistrati al quarantesimo ciascuno, perchè non si ripetesse l'inconveniente di vedere Corti d'Appello e Facoltà universitarie nella impossibilità di esercitare le loro funzioni. Si determinò pure che i deputati nominati o promossi ad un pubblico ufficio decadessero dalla deputazione, ma potessero essere rieletti se il nuovo ufficio non fosse incompatibile. Cotesta legge, rispetto alle esigenze dell'opinione, parve da un lato troppo larga, perchè gli impiegati furono sempre meno del quinto, mentre sovrabbondarono i professori, tanto che la Camera s'acconciò a passare nella categoria generale quelli che avevano ufficio di membri d'un Consiglio superiore, e lo dovevano talvolta al Ministero, che manteneva così nella Camera gli amici i quali avrebbero corso il pericolo d'esserne

(1) La Camera ritenne eleggibili i consoli, i primi ufficiali presso i ministeri, i Segretarii di sezione ed i Segretarii aggiunti al Consiglio di Stato, il direttore della sanità, persino gli ispettori scolastici. E potevano essere impiegati un quarto dei deputati. Però già la prima Commissione della Camera subalpina che riferì sui deputati impiegati nel 1848 accennava " a quel concetto che informa le leggi elettorali dei popoli i più avanzati nelle vie del sistema rappresentativo, il quale tende a rendere sempre più incompatibili le funzioni di deputato con quelle di chi riceve soldo dall'erario pubblico ", presagendo che la legge vigente avrebbe " aperta la via a quelle maggiori restrizioni che la maturità dei tempi e le condizioni del paese richiederanno ".

dalla sorte esclusi (1). Quando l'abuso condusse a popolare i Consigli superiori di deputati, venne la legge del 3 luglio 1875, la quale vietò che i magistrati ed i professori eccedessero il numero loro assegnato qualunque altro ufficio cumulassero, e dichiarò anzi ineleggibili i funzionarii che, oltre all'ufficio compatibile colla deputazione, ne avevano un altro, non necessariamente connesso.

La legge del 13 marzo 1877, che risultò assai meno severa di quello era stata da principio proposta, confermò l'ineleggibilità di tutti i funzionarii retribuiti sui bilanci dello Stato ancorchè avessero reggenze od incarichi temporanei di ufficii in esso contemplati, e associò loro gli impiegati retribuiti sui bilanci del Fondo pel culto, degli Economati generali dei benefizi vacanti, della Lista civile, degli Ordini cavallereschi e delle scuole sovvenute dallo Stato, cioè delle amministrazioni che possono dirsi sostanzialmente dello Stato o da esso dipendenti. Vennero dichiarati eleggibili soltanto i Consiglieri di Stato, i giudici delle Corti di Cassazioni e di Appello, i professori ordinarii delle Università, gli ufficiali generali e superiori di terra e di mare, i membri dei Consigli superiori presso i Ministeri. I magistrati d'appello e gli ufficiali si dichiararono ineleggibili nei collegi sui quali esercitano giurisdizione o comando. Oltre a questi, si dichiararono eleggibili senza alcuna ragione funzionarii, che si dovevano piuttosto assoggettare alle norme stesse da cui sono retti i ministri, cioè il Ministro della Casa Reale, il primo segretario dell'Ordine Mauriziano e l'avvocato erariale generale, supremi uffici politici, dipendenti insieme dalla fiducia della Corona e del Parlamento, senza di che coloro che li coprono si trovano a disagio nella Camera (2). Inoltre, continuando nell'anzidetto indirizzo, il numero totale, che era stato sino allora di 102, venne ridotto a quaranta, compresi dieci professori e dieci magistrati (3). Nel fatto la categoria dei professori venne sempre superata, quella dei magistrati solo una volta, quella degli altri funzionarii

(1) In Piemonte i funzionarii eletti furono due o tre volte più del quarto; in Italia 33 meno del quinto nella X Legislatura, 38 nella XI, 32 nella XII, 40 nella XIII. Per le successive vedi la nota 1, a pag. 589.

(2) Sono disposizioni di legge cattive, come tutte quelle fatte *ad hominem;* ma nel 1877 si ebbe riguardo agli on. Cesare Correnti e Giuseppe Mantellini, e parve mancanza di rispetto alla Corona l'esclusione del Ministro della Casa Reale, escluso però dal fatto che è quasi sempre un senatore.

(3) Testo unico del 28 marzo 1895, art. 82 e 88.

venne superata più nelle prime elezioni che nelle ultime. Coloro che eccedono il numero sono esclusi mediante estrazione a sorte, che si fa dal Presidente della Camera, appena compiuta la verifica di tutte le elezioni [1].

Come si vede da queste disposizioni di legge, collo sviluppo della vita pubblica e dell'educazione politica, aumentano le ragioni per escludere dalla Camera dei deputati i pubblici funzionarii, e già più d'un legislatore e più d'una manifestazione della coscienza pubblica, anche in Italia, accennò all'espulsione assoluta. Non v'ha dubbio frattanto che dovrebbero ritenersi per assolutamente ineleggibili tutti i funzionarii che esercitano nel collegio una azione od influenza qualsiasi dovuta all'ufficio

(1) Per le numerose questioni cui diede luogo alla Camera l'applicazione delle leggi sulle incompatibilità vedi Mario Mancini e Ugo Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, pag. 41 e 56 e *Appendice*, Roma, 1891, pag. 8-11 e Brunialti, *Codice elettorale*, Torino, 1892, numeri 571-718. Mi limito a notare che sono ineleggibili anche i funzionari in aspettativa senza stipendio (tornate 2 gennaio 1850, 7 maggio 1863, 27 febbraio 1885), mentre sono eleggibili quelli che percepiscono premi o aggi, anche come membri delle Commissioni per l'imposta di ricchezza mobile, o subeconomi dei benefici vacanti (28 febbraio, 1877, 8 febbraio 1881, 21 aprile 1883). La rinuncia all'impiego deve essere accettata od almeno data a tempo per poter essere accettata (18 marzo 1874, 27 febbraio 1877, 29 giugno 1886, 18 gennaio 1888).

Vennero proposte: l'assoluta esclusione degli impiegati da Francesco Paolo Catucci, 6 febbraio 1866; la sospensione dello stipendio da Gianlorenzo Martinet, 1 ott. 1849 e 11 febbraio 1850; da Antonio Gallenga, 24 febbraio e 29 marzo 1862, con relazione favorevole, 4 gennaio 1864; e da Francesco Crispi, 23 giugno 1881; la cessazione dell'impiego per l'eletto, da Francesco Crispi, 2 giugno 1882. V. *Atti Parlamentari*, loc. cit. Domenico Zanichelli, *Le incompatibilità parlamentari*, Bologna, 1884; — furono equiparati ai professori d'Università quelli degli Istituti nei quali si conferiscono i supremi gradi accademici, e persino della scuola superiore femminile di Roma e delle scuole universitarie annesse ai licei. Si fu molto larghi nel ritenere, per esempio, necessariamente congiunto all'ufficio di generale qualunque altro esercitato da chi lo copre. — Furono ammessi al sorteggio anche i deputati usciti dalle elezioni suppletorie. — Si ritenne che i deputati impiegati possano sottrarsi al sorteggio colla rinuncia all'impiego, ma non al solo stipendio (3 febbraio 1866, 12 marzo, 27 maggio 1877, 6 marzo 1894 ecc.).

Si vedano le ultime relazioni sull'accertamento del numero dei deputati impiegati e le discussioni seguite sulle medesime, 1 dicembre 1880 (Legisl. XIV, Sez. I, Doc. XVII, rel. Alario), 16 maggio 1883 (Legisl. XV, Sez. I, Doc. XIII, rel. Pasquali), 10 febbraio 1887 (Legisl. XVI, Sez. I, Doc. XXIII, rel. Fornaciari), 24 giugno 1891 (Legisl. XVII, Sez. I, Doc. XI *bis*, rel. Lanzara), 15 gennaio 1894 (Legisl. XVIII, Sez. I, Doc. VI *bis*, rel. Gianolio).

Vennero sorteggiati: nella Legislatura XIV, un magistrato, 4 professori e 7 altri funzionarii; nella XV, 11 professori e 9 altri funzionarii; nella XVI, 3 professori e 6 altri funzionarii; nella XVII, 8 professori; nella XVIII, 9 professori.

o impiego loro, eleggibili tutti gli altri purchè tre, quattro, otto giorni al più dopo eletti lasciassero l'ufficio. Ma la maggior parte delle legislazioni reputa ancora vi siano uffici pubblici compatibili con quello di deputato, e piglia le mosse dalla possibilità materiale e morale di conciliarli. Senonchè questa, che dovrebbe esser sempre la norma della compatibilità, in molte leggi, nell'italiana, per esempio, non è. Mi pare difficile sostenere che alcune delle categorie ch'essa ammette, abbiano veramente una indipendenza piena, assoluta, tetragona a qualsiasi prova. Certo non l'hanno i direttori generali presso i Ministeri, se anche siano membri *ex officio* di un Consiglio superiore, perchè neppure si può supporre che parlino e votino contro il ministro, e come supremi agenti permanenti del potere esecutivo, sono anzi tra coloro che l'Inghilterra più severamente esclude persino dall'eleggibilità [1]. Per altri si può dubitare se esista la compatibilità materiale, e forse la morale insieme: in verità non si comprende un deputato, che può rimanere durante tutta la Legislatura a governare una colonia lontana od a comandare la squadra della Plata, e poco anche un consigliere di Cassazione o d'Appello, che debba rendere sentenze a Palermo od a Venezia [2]. Già quanto alla magistratura v'è una ripugnanza grande, anche nella coscienza pubblica, a vederla mescolata alle faccende politiche e quel numero di dieci magistrati che la legge ammette alla Camera non vi fu mandato quasi mai dagli elettori. Gli Inglesi hanno severamente esclusi tutti i magistrati, salvo i giudici di pace; ed i giudici alla lor volta hanno avuto sempre una ripugnanza grande ad impacciarsi di politica, a tal punto da ricusare con molta ostinazione l'ufficio, che fu loro imposto di verificare le elezioni parlamentari contestate. Veramente indipendenti, insomma, e materialmente in grado, se attivi ed onesti, di attendere all'ufficio parlamentare ed all'insegnamento sono soltanto i professori degli Istituti superiori, e più sarebbero, se questi avessero

(1) Esclusi sarebbero anche secondo la legge italiana del 1877 (Testo unico, 28 marzo 1895, art. 82, 88, 89) che considera l'ufficio principale di direttori generali, non l'accessorio di consiglieri di sanità o delle opere pubbliche; ma prevalse sempre l'assurda ed illegale interpretazione contraria, per comodo dei ministri e dei loro amici.

(2) Ebbero a subire osservazioni o riprensioni dai loro superiori, sebbene deputati, anzi per atti commessi come tali, gli on. Cristiano Lobbia maggiore (7 e 11 giugno 1869); Giovanni Bortolucci, cons. d'Appello (18 aprile 1877); Carlo Turi, cap. di vascello (ottobre 1886); Mattei Felice, ispett. navale (maggio 1888) ed altri.

davvero costituzione autonoma ed i professori fossero soggetti a più severe sanzioni pel compimento del loro dovere.

Dalla ineleggibilità dei funzionarii deriva il divieto posto dalla legge ai deputati di accettare pubblici uffici retribuiti, o di avere promozioni sino a che siedono alla Camera ed anche per qualche mese dopo, che è scritto in molte leggi. È una guarentigia di indipendenza, perchè si teme, e con buon fondamento, che il deputato, possa comperare con la sua soggezione e col voto l'ufficio o la promozione in esso. Sono appunto per questo eleggibili i Consiglieri di Stato, i professori ordinari di Università, ed altri che nessuna promozione hanno più a sperare, ed i magistrati e gli ufficiali superiori, che la conseguono soltanto secondo precise disposizioni di legge [1]. Talune legislazioni sono tanto severe da vietare persino le missioni e gli uffici temporanei, che nel Parlamento italiano furono per tanti anni distribuiti a larga mano agli amici ed aderenti, e le decorazioni cavalleresche, delle quali pure fu tra noi una profusione grande, tanto che sembrarono talvolta il prezzo di votazioni memorabili, mercimonio ignobile di coscienze [2]. Ma pare a molti ed a tale convinzione si ispirò la legge italiana del 14 luglio 1887, che non sia lecito togliere al Governo la facoltà di provvedere ai pubblici servizi, destinando nei posti più elevati della gerarchia coloro che stima più adatti, se anche debba toglierli dalla Camera, per cui rimase questa singolare anomalia, che un deputato promosso da tenente colonnello a colonnello deve ripresentarsi agli elettori, mentre non lo si richiede ad un giornalista nominato consigliere di Stato [3].

Dissi che pochissime costituzioni escludono dal Parlamento i ministri, e la misura, come a suo luogo vedremo, è segno

(1) Gli ufficiali superiori possono essere promossi anche per merito, cioè non secondo la legge, come appunto tale promozione è vietata agli ufficiali superiori, salvo in tempo di guerra, Testo unico del 28 marzo 1895, art. 90.

(2) I " commendatori dello zucchero " del 1877 si ricordano ancora, e sono pochi i deputati che, *unicamente perchè tali*, non ricevano decorazioni. — Secondo l'articolo 232 del cod. elett. belga del 1881 è " soggetto a rielezione il membro delle Camere che accetta l'ordine di Leopoldo, altrimenti che per ragioni militari ".

(3) Per effetto della legge 16 luglio 1887 furono nominati prefetti gli on. Giovanni Codronchi, Salvatore Correale, Francesco De Seta, Giovanni Gattelli, Fabrizio Plutino, Ottavio Serena, Carlo Ferrari, Saladino Saladini; Pietro Antonelli e Francesco De Renzis ministri all'estero; Salvatore Morana commissario in Egitto; Giuseppe Imperatrice, Giorgio Curcio, Romualdo Bonfadini, Ruggiero Bonghi, Brunialti Attilio consiglieri di Stato; Luigi Lucchini consigliere di Cassazione.

a vive censure anche agli Stati Uniti d'America [1]. Ma non meno censurabile è il considerarli come funzionarii ed il comprenderli od escluderli perciò dal numero di quelli che sono ammessi alla Camera. In Inghilterra tutti gli uffici pubblici che dànno seggio nel Gabinetto, ed anche gli uffici di Corte che mutano con esso, per quanto largamente retribuiti [2] non sono considerati mai come pubblici impieghi, ma come uffici essenzialmente politici, ed è perciò inutile che una legge sulle incompatibilità se ne occupi in veruna guisa, se non per dichiarare, che non sono affatto compresi tra i funzionarii. E tanto meglio se il numero loro fosse, anche in Italia, maggiore non sia ora e si considerassero, come dissi, quali uffici politici talune alte funzioni, nelle quali non è necessaria alcuna guarentigia legale e la *perpetual renovation* derivante dalla lotta dei partiti sarebbe anzi più utile dell'intorpidimento burocratico.

3. *Incompatibilità amministrative.* — Le incompatibilità amministrative si fondano sulla necessità che l' Amministrazione locale si mantenga estranea alle influenze della politica, ed il Parlamento ed il Governo esercitino, coll'ampiezza consentita dalle leggi, il supremo sindacato su tutto l'ordinamento amministrativo del paese. Gli ufficii di sindaco, di deputato provinciale ed alcuni altri, non solo dànno l'agio di disporre di una notevole influenza amministrativa nel luogo dove si esercitano, ma richiedono una certa assiduità ed una relativa attività, per cui male vi potrebbe andare unito l'ufficio parlamentare. Inoltre questa incompatibilità, suggerita anche al legislatore italiano da una lunga esperienza, giova a tenere disgiunta l'amministrazione dalla politica e ad accrescere le guarentigie di quella. Tuttavia, fuor del luogo dove i sindaci e l'altre autorità locali esercitano le funzioni loro, dovrebbe trattarsi sempre di sola incompatibilità ed essere loro lasciata la scelta tra i due uffici. Non è umano, non è utile all'amministrazione, non è neanche necessario, che le dimissioni sieno date prima; se da un lato giova spezzare le tirannidi locali, che all'ombra della libertà sono peggiori che nei governi assoluti, e non consentire cumulo di uffici tra loro inconciliabili,

---

(1) V. l'opera di L. Dupriez, *Les ministres*, Paris 1893, 2 vol.; la questione sarà esaminata a suo luogo.

(2) Il primo lord della Tesoreria, che eserciti anche l'ufficio di Cancelliere dello Scacchiere, ha uno stipendio di 225.000 lire nostre.

non v'è paese il quale abbia tale abbondanza di uomini di Stato, da farne getto senza una assoluta necessità (1).

3. *Ministri del culto.* — Più dubbio è il caso dei ministri del culto, che si reputa anzitutto non possano essere mai eleggibili nel collegio dove risiedono ed esercitano tanto impero sulle anime, ma ben potrebbero esserlo altrove, e s'intende i ministri di tutti i culti, chè le legislazioni di quasi tutti i più liberi e civili Stati non fanno tra loro differenza. La Francia, che li ammetteva, li ha di recente esclusi; li ammettono ancora la Germania e pochi altri Stati; li hanno sempre esclusi, con una gelosia estrema e con severissime sanzioni penali, l'Inghilterra e gli Stati usciti dal suo germe. Anche quando il " Banco ecclesiastico „ della Camera dei Lordi aveva così grande influenza e mentre il clero formava in molti Stati del continente uno dei tre Bracci, Stati od Ordini del Regno, i ministri del Culto, che avevano fatto parte nei primi tempi della Camera dei Comuni, non tentarono di rientrarvi più, paghi dell'influenza sociale, delle laute prebende e delle loro congregazioni (2). Fu anzi notato, che l'esclusione dei Ministri del culto è appunto severa dove è più fervido e rispettato il sentimento religioso (3), mentre il prete si caccia dapertutto dove in nessuna parte della società ha saputo conservare una influenza veramente alta e degna. Non si tratta soltanto di non affidare il Regno

(1) Secondo la legge del 5 luglio 1892 (n. 812, serie 3), art. 2, la legge comunale e provinciale, testo unico, approvato con Regio Decreto 10 febbraio 1889 (n. 5921, serie 3), art. 235 e art. 11 modificato dal corrispondente articolo 1 della legge 7 luglio 1889 (n. 6173, serie 3), l'ufficio di deputato è incompatibile coll'ufficio di Sindaco, di deputato provinciale e di membro elettivo della Giunta provinciale amministrativa (Testo unico, 28 febbraio 1895, art. 89).

(2) Veramente la questione fu per lungo tempo controversa e HATSELL cita qualche precedente per entrambe le dottrine. La legge 63 del XLI anno di Giorgio III pronunciò però l'esclusione assoluta per i ministri del culto anglicano e della chiesa scozzese, estesa colla legge 7 (art. 9) del X di Giorgio IV ai ministri del culto cattolico. Possono essere eletti i ministri del culto di sètte dissidenti e quelli che rinunciarono alle loro funzioni (legge 91 del XXXIII-XXXIV anno del Regno di Vitt.). Una proposta di ammetterli tutti fu respinta l'11 maggio 1881 con 110 voti contro 101.

(3) Nell'art. 21 della costituzione del 1778 per la Carolina meridionale si leggeva " Siccome i Ministri del Vangelo sono consacrati dalla loro professione al servizio di Dio ed alla cura delle anime e non debbono essere sviati dagli importanti doveri che questi ufficii impongono loro, nessun ministro del Vangelo e nessun predicatore pubblico, a qualunque comunione appartenga, sarà eleggibile a governatore, luogotenente, senatore, rappresentante, membro del Consiglio privato finchè esercita funzioni ecclesiastiche, nè due anni dopo averle lasciate „.

di questo mondo a chi deve guidarci a quello dei cieli, o di mantenere separata la Chiesa dallo Stato, la religione dalla politica; le funzioni che un ministro del culto esercita sono siffattamente incompatibili colla politica, che non potrebbero durare insieme un giorno. Già secondo il diritto canonico la maggior parte dei ministri del culto hanno l'obbligo della residenza, e mal si comprende come un uomo che parla in nome di un Dio di pace e deve conciliare i dissidi, predicare l'amore del prossimo, vedere dovunque fratelli, possa gittarsi in una lotta dove sono necessariamente amici e nemici e scambio di atroci violenze. Lo spettacolo di Giulio II, che muove bestemmiando all'assalto di Ferrara, non potrebbe essere dalla Chiesa rinnovato nella moderna età senza compromettere la sua stessa esistenza.

La legge piemontese del 18 marzo 1848 era abbastanza larga, e nelle prime legislature, specie nella sesta, preti e monsignori entrarono in numero abbastanza ragguardevole nella Camera [1]. La legge del 1860 fu più severa, e quella del 13 maggio 1877 mantenne lo stesso principio [2], sembrando a taluno non necessaria o irriverente l'assoluta esclusione di tutti i ministri del culto, che pure era stata proposta. Però la coscienza pubblica soccorre alla legge, ed i sacerdoti che sedettero nei dodici Parlamenti del Regno d'Italia si contano sulle dita [3].

4. *Incompatibilità contrattuali.* — Più difficile resta a determinare un'ultima categoria di incompatibilità, di coloro che hanno affari o negozi col Governo. Le Camere inglesi ne furono piene nel passato secolo, come furono numerosi in Francia durante la Monarchia di luglio ed il Secondo impero: una fra le più tristi cause di corruzione parlamentare e poli-

(1) La legge del 1848 escludeva " gli ecclesiastici aventi cura d'anime con obbligo di residenza „ (art. 99). Nel gennaio 1858 furono annullate le elezioni di 5 canonici, e assoggettate altre ad inchiesta. *Atti parlam.*, 16 dic. 1857 a 13 gennaio 1858, e Vincenzo Ferrero-Ponsiglione, *Le mene elettorali*, Torino, 1858.

(2) " Non sono eleggibili i ministri del culto aventi cura d'anime o giurisdizione con obbligo di residenza „, cioè arcivescovi, vescovi, vicarii generali, arcipreti, parroci; " quelli che ne fanno le veci „, vice parroci, economi, vicecurati, cappellani; e " i membri dei capitoli „, canonici, prelati, ecc. (Testo unico 1895, articolo 87). I frati sono eleggibili per la ragione che la legge non riconosce le corporazioni religiose, salvo si trovino in una delle condizioni suddette.

(3) Furono 5 nel 1860 in Lombardia, 12 nelle provincie meridionali nel 1861, e pochi altri. Solo i rev. Giorgio Asproni, Michele Ugdulena, Antonio Greco, Giuseppe Merzario, Emilio Bufardeci rimasero più a lungo.

tica. Per impedire questa corruzione, una legge inglese del 1782 [1], dichiarò che non potevano essere deputati coloro che avevano contratti col Governo. Più tardi fu aggiunta la sanzione di gravi multe anche per chi accetti un membro della Camera dei Comuni in partecipazione di un contratto col Governo. Fu vietato di dare o ricevere denari per lavori parlamentari, di offrire o promettere qualsiasi compenso ad un deputato, perchè promuova la decisione di qualche affare in Parlamento; e al deputato di accettare onorari per lavori professionali in materie soggette alla decisione del Parlamento, di prendere parte alla discussione di affari, dei quali abbia avuto occasione di occuparsi fuori della Camera per denaro, se anche nell'esercizio della sua professione. In generale, un deputato che ha un certo interesse diretto e pecuniario in una concessione, in un affare, in un atto qualsiasi, non prende parte alla discussione ed al voto, e il caso, col grande sviluppo dei *bills* privati, è abbastanza frequente, mentre la sanzione della coscienza si è riconosciuta in tutti questi casi sufficiente.

Le leggi nostre, prima di quella del 13 maggio 1877, non contenevano alcuna esclusione in proposito, e nel Piemonte la coscienza pubblica non fu turbata mai da avvenimenti, che ne suggerissero la necessità. Ma dopo il caso Bastogi-Susani, ed i milioni frodati con le strade ferrate calabro-sicule, il 17 luglio 1884 una Commissione d'inchiesta parlamentare invitò il Ministero a proporre una legge, che " provveda ai casi in cui può esservi conflitto tra l'interesse personale e l'interesse generale nell'ufficio di deputato ". Passarono anni parecchi e seguirono molte discussioni vane [2], prima che la legge del 13 maggio 1877 escludesse dalla Camera coloro i quali hanno col Governo tali rapporti d'affari da non potere esercitare

---

(1) Secondo lo Statuto del 1782 (legge 45 del XXII anno del Regno di Giorgio III e legge 52 del XLI anno dello stesso Regno) sono esclusi coloro che hanno contratto col Governo. Cfr. T. B. Macaulay, c. XV ed Erskine May, *Const. Hist.*, I, p. 306 e segg. Con relazione del 15 marzo 1869 fu escluso l'on. Sydney Waterlow perchè forniva carta ad un'amministrazione; nel 1866 Forsyth, avvocato del ministero delle Indie, e così altri. Non si ha per contratto la conclusione di un prestito col Governo: caso di Lionello Di Rotschild, 110 *Commons Jour.*, 1855.

(2) Ordine del giorno 17 luglio 1864; progetto Giovanni Lanza 31 marzo 1865; relazione Pasquale Stanislao Mancini 16 maggio. Progetto Desiderato Chiaves 17 aprile 1866. Progetto Bettino Ricasoli 21 dicembre 1866; relazione Giuseppe Lazzaro 15 gennaio 1867. Progetto Raffaele Cadorna 5 giugno 1868; relazione Mauro Macchi 9 luglio. Progetto Giovanni Nicotera 1876; relazione Giuseppe Mussi, 1877.

senza sospetti l'ufficio di rappresentanti della nazione. La legge del 10 agosto 1893 estese siffatta incompatibilità a tutti gli impiegati degli Istituti di credito e di emissione ed ai membri dei loro Consigli di Amministrazione (1).

L'intendimento di queste esclusioni è lodevole, ma non si può dire altrettanto efficace. La legge del 1877 scacciò subito dalla Camera due uomini ai quali non s'era mai appuntata azione men che lecita, come gli on. Raffaele Rubattino e Francesco Glisenti, mentre vi lasciò avvocati largamente e notoriamente retribuiti da società ferroviarie e di navigazione ed affaristi nullatenenti, che continuarono a vivere dell'ufficio di deputato, quando non attingevano a fonti anche più impure. Laonde fu chi disse, che per raggiungere lo scopo bisognava escludere tutti gli avvocati, per i quali l'ufficio di deputato è veramente di una indiscutibile utilità pecuniaria. Ma il Parlamento inglese di Enrico IV, che lo tentò nel 1404, passò alla storia col nome *lack learning Parliament*, " Parlamento degli ignoranti „ (2) e la Rumania ed altri Stati moderni, che cercarono di limitarne il numero, si trovarono d'aver tra mano una sciarada insolubile.

Una buona composizione del Parlamento, insomma, come a suo luogo vedremo, domanda che tutti i cittadini vi possano entrare purchè vi rimangano indipendenti ed onesti. Escludendo i funzionari, aumenteremo gli avvocati; limitando gli avvocati, accresceremo i giovani signori, che considerano la vita pubblica come un passatempo, e neanche a modo inglese, dove almeno vi si preparano addestrando mente e corpo col più assiduo lavoro, che vedono nell'ufficio parlamentare il mezzo più acconcio a combattere l'equa ripartizione dei tributi, le leggi tutelari del

---

(1) Secondo la legge 13 maggio 1877, art. 3, 4 e la legge del 10 agosto 1893, art. 17, combinato colla legge 23 agosto 1890, art. 12, sono ineleggibili: 1) " i direttori, amministratori o rappresentanti e in generale tutti quelli che sono retribuiti sui bilanci delle società o imprese industriali o commerciali sussidiate dallo Stato con sovvenzione continuativa o garanzia di prodotti o d'interessi „ in forza di legge speciale; 2) " gli avvocati e procuratori legali che prestano abitualmente l'opera loro alle società od imprese suddette „; 3) " quelli che sono personalmente vincolati collo Stato per concessione o per contratti di opere o somministrazioni „; 4) " coloro che esercitano qualsiasi ufficio retribuito o gratuito negli Istituti di emissione „ (Testo unico 28 marzo 1895, art. 84, 85, 91).

(2) *Nolumus quod aliquis homo ad legem aliqualiter sit electus*, V, Enrico IV. — Anche Edoardo III aveva raccomandato che: *Nul home de ley pursuent besoignes en la Court du Roy* (XLVI, legge 15). Towsend, *Memoirs of the House of Commons*, vol. I, cap. X. Coke, *Instit.*, 4, 48.

lavoro, tutti i più benefici e fecondi effetti delle moderne libertà. Non si può imporre per legge alla coscienza pubblica un sentimento che essa non ha, nè chiederle che misuri tutti gli eleggibili, in ogni luogo, alla medesima stregua. Il sentimento morale di un popolo è infinitamente vario nei luoghi e nei tempi; oggi lo turba e lo offende quello che ieri passava inavvertito, ed in taluno è colpa capitale e cagione di scandalo quello che in altri si tollera ed è risaputo da tutti. La legge dovrà dunque porre salde barriere quanto più può, perchè dell'ufficio di legislatore della nazione nessuno profitti per sè; ma dovrà lasciare il resto alla coscienza pubblica, confortandosi al pensiero, che il governo assoluto comporta e quasi si alimenta di immoralità ben più vaste, diffuse, vergognose, mentre non porge alcuna guarentigia di giustizia e di libertà, che di tutte le immoralità è la suprema.

CAPO IV.

Del procedimento elettorale.

Il collegio elettorale. — In un piccolo Stato tutti i cittadini possono convenire nella piazza pubblica o sul prato consacrato dalla tradizione ad esercitare ufficio di legislatori e di giudici. Così nell' antica Grecia e nelle repubbliche germogliate da essa, così nei Comuni medioevali e nelle moderne *Landsgemeinde* dei Cantoni Svizzeri, che soli continuano cotesta tradizione. Alla stessa maniera si governavano, e lo dimostrò Edoardo Freeman, anche i piccoli Stati che formarono l'Inghilterra dei Sassoni e dei Normanni, secondo la tradizione germanica descritta da Tacito, e riflessa nei più antichi monumenti storici delle genti Indo-europee (1).

Ma quando, per il gran numero degli accorrenti a coteste popolari adunanze, per l'estensione dello Stato, ed anche per le mutate condizioni sociali, che non lasciavano al cittadino il

(1) Freeman, *Sviluppo della Costituzione inglese*, in questa " Biblioteca ", vol. II, append. alla Prefazione; contra: Stubbs, *Constitutional History*, vol. I.

tempo di occuparsi direttamente della cosa pubblica, dopo tentativi ed esperimenti molteplici, fu giocoforza scegliere alcuni pochi, i quali rappresentassero i molti [1], ed in loro nome e col consenso loro prendessero parte all' opera legislativa e ripigliassero a poco a poco quel controllo sul Governo che era venuto dissolvendosi o impallidendo nello Stato grande, chiara apparve la necessità che lo Stato medesimo si dividesse come in altrettanti organismi, ciascuno dei quali potesse scegliere e riconoscere i proprii rappresentanti. Non si può ammettere la possibilità di un unico collegio in tutto lo Stato, meglio sarebbe il governo a democrazia diretta, se fosse così piccolo e di così semplice struttura da consentire l'assemblea di tutti i suoi cittadini. Nè si può sognare che gli elettori votino per tutti i deputati, sebbene il carattere loro di deputati della nazione, non del collegio, parlerebbe appunto a favore di cotesto sistema. Oltre alla confusione grande che ne deriverebbe, oltre alla probabile esclusione di qualsiasi elemento d'opposizione, perchè una Camera eletta così riuscirebbe tutta d'un colore, sarebbero distrutti quei legami, tolto quel consorzio di pensieri e di affetti, che se può condurre a qualche abuso, se ha qualche inconveniente, è pur uno degli elementi essenziali del sistema parlamentare. Votare per un candidato lontano ed ignoto, come votare per molti, sarebbe l'equivalente della più vasta ingerenza governativa, della più diffusa e legittima indifferenza [2].

La rappresentanza per classi sociali. — Lo Stato deve dunque essere diviso in parti le quali si chiamano collegi, ed è tra le maggiori controversie costituzionali il modo come debbano essere formati. Appena è necessario fermarsi sul disegno di dividere i cittadini in classi, come fecero Solone e Servio Tullio, o di adottare sistemi elettorali somiglianti a quello di Antonio Schmerling [3] od alle categorie prussiane, o di foggiare comunque quella rappresentanza delle classi e degli

---

(1) Tale il senso e lo scopo dei primi *writs* inglesi. Vedi nella *Parte generale*, p. 450, 451.

(2) Il collegio unico fu proposto nel 1873 nel Brasile, dove fu applicato dal 1881 al 1885 per le elezioni comunali e provinciali, nel 1876 nella Grecia ed altrove. Scrissero a suo favore E. De Girardin, T. Hare, assai timidamente M. Minghetti ed altri. — V. GENALA, BRUNIALTI, ed altri autori citati più avanti. ZANARDELLI, *Rel. sulla legge elettorale-politica*, 21 dicembre 1880, p. 133-134.

(3) Progetto di costituzione per l'Austria, 26 febbraio 1861; GUMPLOWICZ, *Oesterr. Staatsrecht;* DE LAVELEYE, *La Prusse et l'Autriche depuis Sadowa.*

interessi, che ad Adolfo Prins (1), ed a qualche altro scrittore contemporaneo, come già a Roberto Mohl, ad Ahrens e un po' anche a G. Bluntschli, sembra la salvezza e il progresso del regime parlamentare. Negli Stati medioevali erano infatti gli ordini della nobiltà, del clero, del terzo stato o borghesia, in Svezia anche dei contadini. Le repubbliche di quel tempo, in Italia e fuori, avevano diviso la loro popolazione in corporazioni di legali, di medici, di mercanti all'ingrosso, di artigiani e via via, in arti maggiori ed arti minori, e la rappresentanza nei Consigli non era proporzionata al numero, ma piuttosto alla loro importanza (2). Napoleone I volle nella costituzione italica del 1802 gli eletti dei possidenti, dei commercianti, dei dotti (3). Giandomenico Romagnosi ed altri scrittori di quel tempo, suggerirono architetture ancora più complicate, che neppure l'autorità loro potè condurre all'esperimento (4). In Austria troviamo ancora i deputati del grande possesso fondiario, delle città, delle Camere di commercio e d'industria, dei comuni rurali, e nella prima *curia* sono elettori anche le donne e gli enti morali; ma già si annuncia una riforma elettorale che abbandonerà cotesto sistema (5). In Prussia gli elettori sono divisi in tre categorie:

(1) Prins A., *La démocratie et le régime parlementaire*, Bruxelles 1884. — Cfr. anche Grey, *Parliamentary Government*, London 1864; Lorimer, *Constitutionalism of the future*, London 1867; Ahrens, *Diritto naturale*, e si vedano le due proposte di rappresentanza per classi nel progetto di legge presentato alla Camera belga nel 1883 dall'on. Goblet d'Alviella ed altri, *Docum. parlam.*, 1883, n. 113, p. 72, e nella lettera del senatore Pantaleoni ad E. De Laveleye "Revue de Belgique", 15 déc. 1883, p. 427.

Su cotesti varii sistemi si veda Brunialti, *Legge elettorale commentata*, Torino 1882 e le opere di Palma, Padelletti ed altri; Zanardelli, Relazione, pag. 10 e seg. Per i testi delle leggi si veda l'"Annuaire de législation comparée", dove sono accuratamente raccolte.

(2) "... così l'istruzione, l'educazione, l'agiatezza, il commercio, come i mestieri penosi facevano sentire separatamente la loro voce, tutti gli interessi erano consultati, e la decisione era infine accordata alla prudenza, piuttosto che al numero". Sismondi, *Études*, p. 81, dove difende cotesto sistema, combattendo le esagerazioni della moderna democrazia.

(3) Testo nella *Raccolta di cost. ital.*, Torino, 1852, vol. II, pag. 118 e seg. e cfr. le costituzioni di Napoli e Sicilia del 1808, e di Napoli del 1815, ivi.

(4) *Scienza delle costit.*, Torino 1850, parte speciale, lib. V, pag. 259 e seg. Come Romagnosi pensavano a quel tempo Giuseppe Compagnoni, Carlo Verri ed altri.

(5) Leggi del 21 dicembre 1867 e del 2 aprile 1873. Il progetto del Gabinetto Taaffe sostituiva alle categorie il suffragio ampio diretto; quello di Windischgrätz, presentato in sul principio del 1894, le manteneva, aggiungendo la *curia* dei rappresentanti delle classi operaie.

nella prima i cittadini che da soli pagano la terza parte delle imposte dirette, nella seconda quelli che pagano un altro terzo, nell'ultima quelli che pagano le altre, cioè il numero senza paragone maggiore dei piccoli contribuenti. E tralascio le legislazioni che sono o furono in vigore in altri Stati della Germania, in Rumania ed altrove (1).

Ma per quante buone ragioni si adducano a favore di cotesti sistemi, essi cozzano tutti contro il principio della rappresentanza, che è essenzialmente di persone non di interessi, e non può essere più distrutto dalla scienza moderna, tanto ha messo salde radici nell'opinione e nelle leggi. Nella elezione politica gli interessi, come le idee, devono appunto temperarsi e fondersi in quella feconda armonia, che è sussidio validissimo all'opera legislativa. Il particolarismo, parola brutta come la cosa che esprime, vuol esser lasciato al medioevo, alle piccole repubbliche ed ai chiusi Stati di quel tempo; l'idea nazionale moderna penetra in tutti gli animi, agita tutti gli intelletti, e di fronte alla legge, al Governo, all'azione dello Stato, mette non nobili e preti, avvocati e mercanti, contadini ed operai, ma cittadini, tutti uguali di fronte alla legge. Come uno non può avere voto materialmente più efficace d'un altro, così non si può dare con gli artifici delle classi e delle categorie elettorali ad una classe, ad una professione, ad un'arte, importanza maggiore che altre non abbiano. Tutti gli interessi, come tutte le idee si fanno valere col voto, ma devono appunto mantenersi, per così dire, sulle rotaie dei grandi interessi dello Stato, comuni a tutti, scegliendo chi si reputa meglio adatto a governarlo, non chi si crede meglio in grado di fare gli interessi della corporazione, dell'arte o di una distinta classe sociale. Sotto questo aspetto neanche le candidature operaie, sorte in Inghilterra ed in Francia prima ancora che in Italia, hanno potuto avere un successo, non essendo possibile che in un collegio i soli operai siano o si credano rappresentati, per quanto numerosi e potenti.

Collegi storici, meccanici, organici. — I criteri secondo i quali lo Stato deve essere diviso, possono essere dunque storici, mec-

(1) Legge elettorale prussiana del 27 giugno 1860 e ordinanza del 14 sett. 1867. V. R. Gneist, *Die preussische Kreisordnung*, Berlin 1870. e Conrad Bornhak. *Preuss. Staatsrecht*, Freiburg in B. 1888, I, p. 386. Per le leggi elettorali degli altri Stati vedi " Digesto italiano ", voce *elezioni politiche*, di A. Brunialti; Zanardelli, Rel. parl., p. 10-11.

canici, od organici. Solo questi ultimi meritano il suffragio della scienza, sebbene i criteri storici abbiano fatto la gloria e la potenza dell'Inghilterra, la quale sino al 1886 si oppose vigorosamente a qualsiasi criterio meccanico od organico. La sua circoscrizione elettorale, specie prima che la riforma del 1832 e più quella del 1867 vi recassero notevoli correzioni, era una delle più mostruose cose si fossero vedute mai. I collegi di contea, di città, di borgo s'erano formati parecchi secoli addietro secondo il bisogno, e costituivano allora veri organismi; ma poi erano sopravvenute arbitrarie concessioni della Corona, usurpazioni d'ogni sorta, oscure consuetudini, e ne usciva una confusione nella quale riuscivano evidenti soltanto le infinite anomalie. Continuava ad eleggere il deputato un piccolo borgo che era stato inghiottito dal mare; altri avevano uno o due elettori, molti ne avevano un numero affatto derisorio. Grandi città non erano rappresentate affatto, la metropoli lo era in modo sproporzionato, e in talune contee dovevano convenire numerosi elettori, da un vasto territorio, per scegliere il deputato, che in qualche borgo in esse compreso comprava il suo seggio da quattro o cinque elettori (1). Ma la grande ripugnanza per i

---

(1) Prima del 1832 Old Sarum, con tre case e 12 elettori, mandava al Parlamento 2 deputati, Bossiney con un elettore e Winchelsea con tre, mandavano un deputato, e come altri si vennero perciò chiamando borghi putridi (*rotten boroughs*). Nel 1790, 30 borghi con 356 elettori nominavano 60 deputati, Londra con mezzo milione d'abitanti ne aveva 4: la Cornovaglia con 165.000 abitanti aveva 44 deputati, Manchester e Birmingham nessuno. Per mezzo di questi piccoli borghi, secondo un computo di MACAULAY, 144 Pari nominavano di fatto nel Regno Unito 300 deputati, ed i candidati veramente indipendenti non sommavano a 200. — La riforma del 1832 tolse la rappresentanza a 56 borghi inferiori a 2000 abitanti che eleggevano 111 deputati; a 30 altri inferiori a 4000 abitanti si lasciò un deputato invece di due, e si diedero 44 deputati a 22 grandi città, 20 ad altre minori, aumentando da 94 a 159 i deputati delle contee. Così l'Inghilterra ebbe 471 deputati, 29 il Galles, 105 l'Irlanda, 53 la Scozia. — La legge del 1867 tolse un deputato ai borghi di men che 10.000 abitanti che ne avevano due, lo tolse pure ad alcuni borghi irreparabilmente corrotti, e aggiunse i 45 deputati così ottenuti alle contee ed a grandi città. Rimasero ancora enormi sproporzioni. Nelle contee un deputato ogni 60.000; nei borghi di più che 100.000 abitanti uno ogni 101.000, in quelli fra 50.000-100.000 uno ogni 38.000; in quelli fra i 20.000 ed i 50.000 uno ogni 20.000; in quelli fra i 10.000-20.000 uno ogni 8500; nei borghi inferiori a 10.000 abitanti uno ogni 6000. Londra con 3 milioni di abitanti aveva 22 deputati, 17 borghi, con popolazione di poco maggiore, 37, e 58 altri, con 407.000 abitanti, 60. Dieci piccoli borghi con 39.000 abitanti avevano 10 deputati, Liverpool ne aveva tre con più di mezzo milione d'abitanti. HOMERSHAM COX, *Ancient parliamentary elections*, London, 1867; Id. *A history of the reform bills of 1866 and 1867*, London, 1868.

collegi elettorali fatti " colla regola del tre „ , contrastò dapprima le riforme del 1832 e del 1867, che tolsero le maggiori anomalie, e resero possibile la legge del 1885, colla quale il Regno Unito venne diviso in collegi elettorali pressochè uguali, solo grazie ad un accordo tra gli opposti partiti politici, che è una delle più belle pagine della storia parlamentare di quel popolo grande (1). Troviamo anche in qualche altro Stato traccie di collegi formatisi così, per lenta evoluzione storica, ma per lo più, come il sistema costituzionale fu largizione di principi o subitanea conquista di popolo, anche i collegi elettorali furono creati dal nulla e si costituirono meccanicamente.

I criterii meccanici, secondo i quali può essere diviso lo Stato per l'elezione dei deputati, sono diversi, e taluni, che pure trovarono totale o parziale esplicazione nelle legislazioni, appena hanno bisogno d'essere enunciati per dileguare come ombre di morti suscitati dalle allucinazioni della fantasia. Dividere il territorio dello Stato come una grande scacchiera, e dare a ciascuna frazione del territorio uno o più deputati è delirio geometrico, che può impadronirsi del cervello d'un giacobino

(1) Canning metteva in ridicolo il tempo in cui, secondo idee che parevano allora stravaganti, ed ora sono legge:

Each fair bourgh numerically free
Shall chose its members by the rule of three.

HOMERSHAM COX, Op. cit.; JOSEPH GREGO. *A history of parliamentary elections and electioneering*, con caricature, London, 1892; BARNETT-SMITH, *History of the english Parliament*, London, 1892.

Secondo il *Redistribution act* del 1885 i membri della Camera dei Comuni furono aumentati a 670, e così distribuiti:

	Inghilterra	Galles	Scozia	Irlanda	Totale
Borghi della Metropoli .	59	—	—	—	59
„ provinciali . . .	167	11	31	16	225
Contee	234	19	39	85	377
Università	5	—	2	2	9
TOTALE . .	465	30	72	103	670

An act for the redistribution of seats in Parliamentary elections ecc. 48 e 49 Vitt., c. 23, che abrogò per quanto concerne le circoscrizioni, le leggi 2 e 3 Guglielmo IV, c. 45, 65, 88, e 30 e 31 Vitt., c. 102.

in una febbre calda d'uguaglianza, ma non regge alla critica più superficiale. I greppi deserti delle montagne, le lande desolate, i litorali infestati dalle febbri, avrebbero i rappresentanti tolti alle città frequenti di vita, alle campagne fitte di abitatori, e la sproporzione non potrebbe durare, nella pratica, un giorno. Nè sarebbe possibile por mente ai contributi ed alla stregua di essi dividere lo Stato per guisa da mutare in collegi le esattorie delle imposte, perchè, a tacere che non si potrebbero computare i tributi indiretti, e degli stessi diretti non sarebbe possibile tener conto dove sono effettivamente prodotti, si costituirebbe lo Stato a non mai veduta plutocrazia, si esagererebbero le classi soloniche, serviane, prussiane in modo che se non fosse assurdo, non sarebbe nella moderna società tollerabile. Questi due criteri furono dalla stessa Costituente francese applicati insieme a quello della popolazione, ma neanche con cotesto temperamento poterono durare oltre il primo esperimento [1].

Le circoscrizioni meccaniche si fondano dunque pressochè in tutte le legislazioni sul criterio della popolazione, che viene computata sui risultati del censimento, più di rado sulle liste elettorali. Ed infatti, se gli eletti rappresentano la nazione, non i soli elettori, giusto è che di tutti si tenga conto, e non solo di quelli, sebbene la questione, oziosa dovunque il suffragio è universale, perda la sua importanza quanto più ci avviciniamo a cotesto estremo. Le liste elettorali sono soggette a mutamenti annuali, quelle del censimento variano ogni quinquennio, ogni decennio, e se nei paesi nuovi, come gli Stati Uniti d'America, le variazioni sono tali da modificare profondamente la distribuzione della rappresentanza, negli Stati europei le variazioni, per la proporzione loro, si fanno appena sentire sulla circoscrizione, sì che viene meno la necessità di mutarla. La divisione dello Stato in collegi elettorali seguirebbe adunque dividendo la cifra della popolazione per il numero dei collegi, ad uno o più deputati che s'intende costituire, e tutti avrebbero una cifra pressochè eguale, trascurandosi, per necessità topografiche od amministrative, piccole frazioni in più od in meno. A cotesta stregua, i collegi uni-

(1) Nel 1791 si assegnarono 249 deputati alla popolazione, cioè uno ogni 17.200 abitanti; 247 al territorio, in ragione di tre per dipartimento; 249 alle contribuzioni dirette. Costituzione 14 sett. 1791. — EUGÈNE PIERRE, *Traité de droit politique*, Paris 1893, pag. 199, 200.

nominali costituiti in Italia tra il 1860 ed il 1882 avevano una popolazione diversa tra 28.000 e 80.000 abitanti, anche per ciò che nei successivi censimenti non erano stati mai riformati (1); quelli a scrutinio di lista, dal 1882 al 1892, variavano molto più, perchè eleggevano un numero diverso di deputati, da due a cinque, ma erano meglio proporzionati tenendo conto di cotesta organica differenza(2). Nel 1892 i collegi si costruirono meglio, non però di tal guisa che il criterio meccanico potesse essere seguito con precisione geometrica. Lo stesso avviene nelle leggi dell'Inghilterra, della Francia e di quasi tutti gli altri Stati.

Al criterio storico, che non può essere opera legislativa ed al meccanico, che sprezza e confonde interessi, tradizioni, affinità, e se può considerarsi come il risultato di una relativa necessità non merita veramente alcuna sanzione scientifica, vuol essere sostituito il criterio organico. Vivente organismo, noi sappiamo, è lo Stato, e tali dovrebbero essere tutte quelle parti che vivono della sua vita ed hanno una distinta espressione. Tale è, pressochè in tutti gli Stati, il Comune, vissuto attraverso le varie forme di governo, dotato di tradizioni storiche, centro di interessi e di affetti. Ma se possono costituire un collegio i grandi comuni, la cui popolazione uguagli o superi il quoziente risultante dalla divisione del numero degli abitanti del Regno per quello dei deputati che lo rappresentano, devono essere di necessità riuniti gli altri Comuni, che sono il maggior numero anche negli Stati dove la crescente agglomerazione nei centri urbani costituisce uno dei fenomeni più inquietanti della sociologia (3).

---

(1) Un collegio aveva più di 80.000 abitanti, 5 da 70.000 ad 80.000, 64 da 60.000 a 70.000, 274 da 50.000 a 60.000, 146 da 40.000 a 50.000, 17 da 30.000 a 40.000, uno aveva meno di 30.000 abitanti.

(2) Secondo la legge del 7 maggio 1882, il Regno fu diviso in 131 collegi con 508 deputati, cioè: 3 a due, 58 a tre, 35 a quattro, 35 a cinque. — Timidamente fu allora proposto lo scrutinio di lista per provincia, con che alcuni elettori avrebbero nominati due o tre deputati, altri più, sino a un massimo di 20: la più graziosa macchina per falsificare la volontà nazionale si sia mai pensata e sperimentata. Pierre, op. cit., pag. 204 e seg.; Zanardelli, *Relazione*, 116 e seg.

(3) I comuni italiani superiori a 100.000 abitanti, che potrebbero costituire distinti collegi, sono 12 e dovrebbero nominare: Napoli 8 deputati, Roma 6, Milano 6, Torino e Palermo 4, Genova e Firenze 3, Venezia, Messina, Bologna, Catania e Livorno 2. La proposta venne fatta dagli on. Sineo, Brunialti ed altri, ma urtò contro il nostro pregiudizio dell'uniformità e non ebbe seguito, per quanto raccomandata dai principii della politica sperimentale.

Il collegio organico vuole essere cercato dunque altrove, in una più vasta agglomerazione. Questa può essere un ente amministrativo già costituito, regione, provincia, circolo, mandamento, circondario, dove cotesti enti non presentano gli stessi difetti del collegio meccanico, o non hanno tradizioni storiche, le quali, anzichè vivificare e perpetuare, giova dimenticare. La questione del numero di deputati che ciascun collegio deve nominare si collega a questa fino ad un certo punto, imperocchè il collegio può essere un grande come un piccolo organismo. Essenziale è che tutti coloro i quali in esso vivono abbiano una cotale affinità, e l'unione non appaia violenta, artificiale, costituita pel solo scopo della elezione del deputato, un ente che vive la vita d'un giorno, poi si dissolve e scompare. Tutto ciò non può essere che il risultato di sottili indagini, di inchieste diligenti ed imparziali, di consulte prudenti. In un paese come l'Italia, specie in talune regioni sue, dovrebbonsi anzitutto riordinare le provincie, e costituire dentro di esse, meglio proporzionate anche tra loro, quelle minori aggregazioni organiche che servirebbero non solo all'elezione del deputato, ma a tutta la vita amministrativa, giudiziaria, militare dello Stato. Ben potrebbesi porre a fondamento di coteste aggregazioni un criterio meccanico, poniamo la cifra di centomila abitanti, ma senza fare poi i conti sottili per guisa da non disturbare organismi che accogliessero almeno cinquantamila abitanti e non più di centocinquantamila. A cotesta maniera si costituirebbero in Italia circa trecento collegi, e potrebbero aggrupparsi per guisa che ciascuno scegliesse da tre a cinque deputati, dove l'idea del collegio plurale meritasse la preferenza.

Fu chi propose, infatti, un organismo abbastanza vasto per guisa che in esso fosse possibile una scelta libera ed illuminata di più deputati, la costituzione di due o tre collegi volontari dentro al collegio organico. La proposta è conseguenza del principio per cui tutti gli elettori debbono essere rappresentati, che noi esamineremo appena avremo costituito il collegio, ed è tra le soluzioni più semplici di un problema, che si presenta alla scienza nostra altrettanto facile nella sua espressione quanto nell' applicazione sua difficile e incerto. In una prima votazione ciascuno darebbe il suo voto liberamente al candidato che preferisce, per guisa che se in un collegio, poniamo, di cinque, altrettanti gruppi uguali di elettori si venissero a formare, ciascuno sarebbe giustamente rappresentato. In una seconda votazione i minori gruppi, quelli che non

riescono a cotesto risultato, dovrebbero piegarsi a compromessi od a transazioni per guisa da conseguire uniti il risultato mancato nella prima votazione (1). Nella pratica, il metodo presenterebbe difficoltà accresciute dalla fiaccona prevalente, come quello che domanderebbe più votazioni, e troppo correrebbe il rischio di mutare il collegio in conclave, quando dopo una o due votazioni non si lasciasse la parola alla maggioranza. Ma qualunque sia il modo nel quale si vota dentro al collegio, la scienza deve suggerire alla legislazione di dare a questo una costituzione organica, per quante indagini, e per quante altre difficoltà si dovessero superare per conseguire un risultato, il quale porrebbe salde e durevoli le fondamenta del sistema rappresentativo.

Comunque il collegio sia formato, deve essere sempre opera o sanzione della legge, nè altrimenti mutato o modificato se non per legge. Il secondo Impero francese rifaceva la circoscrizione elettorale ad ogni elezione per guisa da vincere gli oppositori, spezzando i collegi loro tra altri vicini, e soffocava la voce delle città liberali, dividendole e gittandole tra le maggioranze conservatrici della campagna. Nel che furono maestri i *Politicians* degli Stati Uniti, che combinavano e rimaneggiavano i collegi in guisa da rafforzarvi il partito più debole e sgretolarvi fraudolentemente il più forte, artificio che fu chiamato dal 1812 *gerrymandering*, introducendo, con una celia, la nuova parola nel dizionario politico del paese (2). In Italia le circoscrizioni elettorali nel 1882 furono opera di una Commissione, che la Camera approvò poi in combutta (3); nel 1892

(1) F. Genala, *Metodo per applicare la rappresentanza proporzionale in Italia*, Firenze 1879; discorsi parlamentari 9 e 10 maggio 1881, e 3, 7, 13 febbraio 1882.

(2) Il Governatore del Massachussetts Elbridge Gerry, con la legge dell'11 febbraio 1812, aveva combinati i collegi in modo che i suoi partigiani sopraffacessero gli avversari. In una carta geografica elettorale, un collegio della contea di Essex era così fatto, che un bello spirito v'aggiunse becco e artigli, e disse " ecco una salamandra „. Cui l'editore della carta: dite piuttosto " una gerrymandra „ soggiunse, e la parola restò. La legge fu abrogata nel 1814 e si celebrarono allora " i funerali del mostro „ in tutto il paese. Lubbock, *Representation*. Londra 1886, p. 10.

(3) La Commissione si componeva degli on. Baratieri, Brunialti, Cocco-Ortu, Carloni, e lavorò sotto la direzione dell'on. Zanardelli, allora ministro dell'Interno. Nel costruire le nuove circoscrizioni procurò di turbare il meno possibile le circoscrizioni esistenti, rispettare gli organismi meglio costituiti e formare collegi di 3, 4 o 5 deputati. In seguito ad una corrispondenza coi prefetti delle provincie divise in due o più collegi, si corressero alcuni di questi, e le due Camere approvarono il lavoro senza modificazioni.

fu data facoltà di tracciarle ad una Commissione della Camera, che non seppe evitare nè gli errori, nè qualche caso di *gerrymanderismo* veramente scandaloso [1]. Ma, se non altro, si rispettò il principio per cui il potere esecutivo non può toccare le circoscrizioni, e l'arbitrio suo guastarle tutte.

Il voto indiretto. — Quando sia costituito il collegio, dobbiamo vedere se dentro ad esso il voto si deva dare direttamente od indirettamente, per un solo deputato o per più. La prima questione è molto semplice, la seconda si connette all'intera procedura elettorale, e specialmente alla questione della giusta rappresentanza di tutti gli elettori, che abbiamo appena enunciata trattando del modo come il collegio deve essere costituito.

Il grande rimprovero che molti fanno al suffragio universale è di non essere abbastanza illuminato nella sua scelta; ed infatti, per poco un collegio sia vasto, specie se gli elettori sono chiamati a nominare più deputati, molti devono votare per uno sconosciuto. Nel fatto, l'elezione rare volte è diretta, perchè tra l'eletto e gli elettori vi sono i comitati, i sensali, le raccomandazioni ufficiali, tutte le influenze e tutti i mezzi d'azione che si agitano intorno all'urna. Invece il suffragio indiretto, a due gradi, secondo Ippolito Taine, metterebbe " luce nella elezione, lealtà nella legge „ [2]. A. Saint Girons crede, che se l'elettore, " invece di scegliere direttamente il deputato fra candidati che non conosce e deve giudicare alla stregua di programmi spesso ingannevoli, fosse chiamato a scegliere altri elettori, che avrebbero l'ufficio di nominare il deputato, le scelte sarebbero migliori „ [3]. A. De Tocqueville attribuiva alla elezione a doppio grado l'incontestata superiorità del Senato americano, e sosteneva che se l'America non voleva naufragare miseramente tra gli scogli della democrazia, doveva acconciarsi alle elezioni indirette, l'unica maniera di mettere la libertà politica a portata di tutte le classi del popolo [4]. Ma già G. Stuart Mill avvertiva un primo inconveniente dell'elezione a due gradi, utile in pra-

---

(1) In qualche collegio neppur si tenne conto della contiguità territoriale; la penisola Sorrentina venne divisa in cinque pezzi, e ciascuno fu aggiunto ad un diverso collegio della città di Napoli, da cui quelle popolazioni sono divise dal golfo e da tre altri collegi per via di terra!

(2) *Du suffrage univ. et de la manière de voter*, Paris 1872, p. 44.

(3) *Manuel de droit const.*, p. 173; Taine, 45, 54.

(4) *Democrazia in America*, trad. it., parte II, cap. V, 3, pag. 200.

tica solo quando gli elettori principali abbiano anche altre speciali funzioni, costituiscano una vera aristocrazia, emanata dal paese, che presenti particolari garanzie di indipendenza e di intelligenza (1). A prima vista, il sistema è circonfuso di seduzioni, e si comprende che abbia determinato proposte di pubblicisti e leggi positive. Da esso uscirono, tra altre, le due prime Assemblee della rivoluzione; lo stesso sistema dettò le leggi elettorali francesi vigenti dal 1794 sino al 1810 (2), ha dato luogo a importanti discussioni nelle due Ristaurazioni, ed anche in Italia, Antonio Rosmini, Augusto De Gori e pochi altri vi ravvisarono una garanzia di migliori elezioni (3).

Ma se anche l'elezione a due gradi avesse qualche vantaggio, scienza ed esperienza concordano nel dimostrarne di gran lunga maggiori gli inconvenienti. La febbre elettorale si calma, ma succede la più completa indifferenza del popolo per il suo preteso diritto. Egli non riguarderà più come opera propria il deputato, il quale a sua volta non avrà veruna obbligazione verso di lui e mancherà quel legame così importante tra le classi pensatrici e le classi lavoratrici, quella solidarietà che deve esistere tra il deputato e gli elettori perchè

(1) *Governo rappr.*, cap. IX (trad. it. nella " Bibl. di sc. pol. ", I), p. 1085 e seg.

(2) In molte costituzioni italiane della fine del secolo passato, per imitazione della Francia, fu accolto il voto a doppio grado. Secondo la costituzione politica della monarchia spagnuola promulgata il 16 marzo 1821 (Statuto di Cadice del 18 marzo 1812), tit. III, art. 27-120, gli elettori raccolti nella parrocchia nominavano elettori di distretto, questi i provinciali, e dal triplice vaglio usciva il deputato. - V. legge badese del 25 agosto 1876, art. 34 a 70, " Gesetz und Verordnungsblatt ", 1876, 39, e " Ann. de législation étrangère ", VI, p. 336-343; e legge bavarese del 21 marzo 1881, " Gesetz und Verordnungsblatt ", 1881, n. 10, pag. 103, e " Ann. de législ. étrangère ", XI, pag. 239-252.

(3) In questo modo soltanto tutti possono eleggere scientemente e conscienziosamente, essendo ragionevole il supporre che anche il basso popolo conosca le persone più cospicue del suo circondario: e quantunque in ogni circondario non si possano trovare persone capaci di sostenere degnamente l'ufficio di deputati d'una Costituente, tuttavia non possono mancare persone abbastanza illuminate da sapere eleggere poi quei deputati. In questa maniera il popolo non è obbligato a più di quello che gli è possibile, non è obbligato a nominare persone a lui sconosciute, ad eleggere in apparenza e non eleggere in verità: le mere formalità, le belle parole della legge sono inganni: se si vuole sinceramente conoscere la volontà del popolo, conviene interrogarlo in quel modo, nel quale egli possa rispondere da sè, non riserbarsi a mettergli in sul labbro ciò che si vuole che egli dica, perchè in tal caso chi elegge non è il popolo, ma il suggeritore ". Rosmini, *La cost. secondo la giustizia sociale*, Firenze 1848, p. 81, nota; De Gori-Pannilini, *Sull'ordinamento dello Stato*, Firenze 1866.

sia una verità la rappresentanza nazionale (1). Bene avvertiva Guido Padelletti, che specialmente nelle presenti condizioni delle nostre razze latine sarebbe impolitico aggiungere nuovi elementi di indifferenza a quelli che già esistono nell'ordine morale (2). La scelta sarebbe più facile solo in apparenza, imperocchè l'elettore non deve più istituire soltanto un confronto sul merito di una persona o di poche, ma deve prima giudicare quali potranno patrocinare i suoi interessi e promuovere le sue idee in Parlamento, e calcolare poi quali sono le persone che per le loro idee, le loro abitudini, i loro precedenti saranno meglio inclinate ad eleggere il rappresentante che ha già predestinato nella sua mente; quindi i maggiori pericoli di errori, di pressioni, di influenze e di intrighi.

Il dilemma nel quale gli avversarii del suffragio a due gradi riassumono le ragioni loro non ha le corna veramente intatte, ma certo o l'elettore primario è incapace di scegliere un deputato ed è capace di scegliere chi lo nominerà per lui, e l'elezione a doppio grado è affatto inutile; basterà che il votante chieda a costui per chi dovrà votare. Ovvero l'elettore primario desidera fare una scelta diretta e vi ha un vivo interesse e per rendere inutile il doppio grado ha sotto mano il metodo

(1) CASANOVA, *Diritto costituzionale*, vol. II, p. 219 e seg. — HELLO lo chiama " una degenerazione del suffragio universale ". *Du régime constitut.* Bruxelles, 1849, pp. 411-412; — " Il suffragio indiretto involge una grave diminuzione del diritto di elezione ed importa l'infiacchimento, quasi direi l'evirazione del principio di rappresentanza e di tutto il sistema ". G. SERRA-GROPPELLO, *Delle rif. elett.*, p. 74. — " Dissociare gli interessi del rappresentante da quelli del rappresentato è uno dei maggiori disordini che introdurre si possano nel sistema rappresentativo ", ROMAGNOSI, *Scienza delle cost.*, Teoria generale, § 26. — " S'è fatto domma universale che le elezioni indirette sono cattive e rigettabili da ogni opinione e parte politica ". BALBO, *Mon. rapp.*, pag. 274. — " Il suffragio indiretto, per sè un bene illusorio ed incerto, incorre in danni reali e gravissimi..., falsa la spontaneità delle elezioni, impastoia, non frena, favorisce in modo incredibile la corruzione ". ORLANDO, *La riforma elettorale*, Milano 1883, p. 107-110. — Così B. CONSTANT, G. STUART-MILL, Lord BROUGHAM, F. GUIZOT, O. DI BISMARK, L. PALMA, F. GENALA e tutti i più grandi uomini di Stato ed i migliori scrittori di scienze politiche.

Nella schiera sottile dei fautori del suffragio a due gradi, oltre ad EMANUELE MARLIANI e ad AUGUSTO DE GORI-PANNILINI, troviamo STEFANO JACINI, che chiama il suffragio a due gradi " la legge di selezione applicata alla politica ", *L'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia*, pag. 148 e seg.; NICOLÒ TOMMASEO, che non conosceva " elezione legittima, onesta, seria, se non la indiretta " *Austria, Slavia e Ungheria* ed altrove, e FEDELE LAMPERTICO, *Relazione sulla legge elettorale*. Senato del Regno, Sess. 1880-81. N. 119 A, pag. 23-28.

(2) *Teoria dell'elezione politica*, p. 176.

semplicissimo che si usa per l'elezione del presidente americano, quello di scegliere un elettore che sia manifesto partigiano del suo candidato e si obblighi a dare il voto per esso. Pure vi sono condizioni le quali porgono a favore del suffragio a due gradi un argomento di indiscutibile opportunità, e sono quelle che gli hanno consentito di vivere nel Brasile dal 1820 sino alla legge del 19 gennaio 1881. Dove gli elettori sono dispersi sopra una vasta superficie, come in taluni Stati e provincie fuori d'Europa, e la riunione loro in comizio riuscirebbe pressochè impossibile, l'elezione diretta si impone, ed è sempre preferibile all'astensione.

Voto uninominale o plurinominale. La rappresentanza di tutti gli elettori. — Posto che i deputati s'abbiano a scegliere direttamente, rimane a vedere se ciascun elettore debba nominarne uno o più, questione connessa a quella della costituzione del collegio. Imperocchè quando si riuscisse a costituire collegi i quali siano veri e propri organismi, avrebbe una importanza assai men grande anche cotesta controversia, che pare a molti la principale di tutta la procedura elettorale e diede luogo ai più radicali mutamenti nelle legislazioni delle genti moderne. Solo giova indagare se riesca più facile assicurare una rappresentanza a tutti o per lo meno al maggior numero col collegio a più deputati o con quello che ne elegge uno solo.

Il diritto di tutti gli elettori ad avere un voto valido non può essere contestato; perchè riconoscere il titolo se poi nella pratica si toglie, e come ammettere che nel sistema rappresentativo, cioè in una forma più progredita, debbano venir meno quelle efficaci guarentigie che procurava ai liberi l'adunanza di tutto il popolo? Ben v'è un limite, posto da un doppio ordine di ragioni, imperocchè da un lato l'elettore non usa solo d'un diritto, non provvede solo a sè medesimo, ma compie un dovere e provvede agli interessi dello Stato, contribuendo a formare uno degli essenziali organi suoi. In una assemblea di popolo la parola di un solo può trascinare gli altri ed il suo voto avere un valore decisivo; quando sottentra la rappresentanza, questo potere scompare o rimane inefficace al disotto di una certa cifra: se vi sono cento deputati e centomila votanti, è necessario teoricamente che si trovino almeno mille a volere un candidato, e se sono meno non riesce. Ma un collegio volontario così, nè per tutto lo Stato nè per una vasta circoscrizione di esso sarebbe possibile, ed ecco farsi innanzi i modesti esperimenti legislativi e le innumerevoli pro-

poste, che soglionsi denominare dalla rappresentanza delle minoranze, proporzionale, giusta, di tutti gli elettori.

Incominciò la Danimarca, colla legge elettorale del 2 ottobre 1855, dove fu accolta una modesta applicazione della rappresentanza proporzionale che rimase sconosciuta alla scienza sino a che Tommaso Hare la segnalò a coloro che tacciarono di utopia la proposta sua ed il Governo inglese prima, l'italiano poi, commisero ai loro rappresentanti di studiare il sistema sul luogo (1). Lo stesso libro di Tommaso Hare dovette il gran grido che gli si sollevò intorno alle osservazioni di G. Stuart Mill, che ne accolse e divulgò il principio (2). Subito cominciarono le prime discussioni tra i pubblicisti anglo-sassoni e poi nel continente, si proposero o tentarono esperimenti legislativi, si formarono Associazioni per conseguirli, e pochi altri temi della scienza nostra porsero argomento a più sottili elucubrazioni, e ad un maggiore e più frequente sviluppo di studi. Il principio pareva così luminoso, da imporsi a tutte le menti, e furono tra le più elette quelle degli uomini che in ogni paese se ne fecero i promotori, e stanno tuttodì sulla breccia o morirono serbando fede ai loro ideali, Ernesto Naville, Andrae, Ippolito Taine, Tommaso Hare, Giovanni Stuart Mill, Dudley Field, Marco Minghetti, Francesco Genala e cento altri, i cui nomi significano verità, giustizia e libertà (3).

---

(1) Darests P., *Les débats du parlement danois... relatifs à la repr. proport.*, nel volume *Les représ. proport.*, pubblicato sotto gli auspici della " Société pour la représ. propor. „ di Parigi, Paris 1888, pag. 338-353; Lytton, *Report on the election of Repres. for the Rigsraad*, 1° luglio 1863; F. Spinola, *La legge elett. danese e la sua applicazione*, 3 giugno 1872 nel " Boll. dell'Ass. per la rappres. proporz. „, Roma 1872, p. 340-343. — Era ministro delle finanze un illustre matematico, che, coi pieni poteri concessi al Re, introdusse il sistema del quoziente per i deputati dell'unica assemblea (Rigsraad), per i collegi dell'Holstein (un collegio a 5 deputati, che non furono nominati) e della Danimarca (tre collegi, due a 7 deputati e uno a 3). Si scrivevano 3, 5, 7 voti, si faceva lo spoglio delle schede tenendo conto del primo nome utile, e si proclamavano eletti i 3, 5, 7 che avevano un numero di voti superiore alla metà del quoziente risultante dalla divisione dei votanti per i deputati da eleggere. — Si vedano le discussioni sulle rapp. proporz. a proposito della legge elett. del 4 dic. 1863, nel Rigsraad, 24-25 novembre, e quelle del luglio 1867 sulla legge elettorale del 12 luglio 1867 che manteneva il sistema proporzionale solo per le elezioni della Camera alta. V. Dareste, op. cit.

(2) *The election of representatives parliamentary and municipal*, London 1873, 4ª ed. (la prima è del 1859) con 14 appendici; Stuart-Mill, *Gov. repres.*, trad. italiana. " Bib. Sc. pol. „. Cap. VII, pag. 1054 e seg.

(3) La bibliografia su questo argomento, delle più copiose, è stata più volte raccolta, sì che mi limito a citare gli scritti più notevoli, dove si troverà notizia

Il Parlamento deve essere immagine verace dei sentimenti, delle idee, delle tendenze, delle passioni che agitano il paese, così varie, così complesse, spesso contradditorie. Regina del mondo moderno è la pubblica opinione, e tutto ciò che commuove il paese deve incontrarsi, cozzare, fondersi nella sua rappresentanza. La rappresentanza diventa una cosa più complessa, ma più utile e giusta, e tutto il paese, non una sola parte di esso, si trova rappresentato nel Parlamento. Con un sistema, il quale fa della rappresentanza, come del potere, il monopolio della maggioranza, la vittoria ha ebbrezze pericolose, la sconfitta riesce insopportabile: i vinti, senza la libertà della stampa, delle associazioni, delle riunioni sono condannati per anni all'impotenza ed al silenzio. " Il dominio alternativo delle fazioni acuisce questa sete di rappresaglie, che accompagna le discordie civili, è un dispotismo odioso che conduce ad un altro peggiore „ (1). Anche A. Di Tocqueville presagiva, che " se mai la libertà dovrà andar perduta in America, lo si dovrà all'onnipotenza della maggioranza, che spingerà la minoranza alla disperazione, e la condurrà a far uso della forza materiale „ (2). Una più giusta rappresentanza di tutti gli elettori, pur lasciando il Governo alla maggioranza, lo controllerà più efficacemente, darà a ciascun partito l'esatta coscienza

degli altri: GENALA F., *Della libertà ed equivalenza dei suffragi nelle elezioni*, Milano 1871; BRUNIALTI A., *La rappresentanza delle minorità*, Milano 1871; ALESSANDRO PATERNOSTRO, *Sulla dottrina della rappresentanza delle minoranze*, Roma 1878; " Bollettino dell'Associazione per la rappresentanza proporzionale „ vol. I, Roma 1872-74; NAVILLE, *La réforme électorale* (opuscoli e scritti diversi, 1872-78); WILLEQUET E., *Réforme électorale, repr. de la minorité, système des deux tiers*, Bruxelles 1881; V. D'HONDT, *Système de représentation proportionnelle*, Bruxelles 1882; FRANCESCO RACIOPPI, *Sulla rappresentanza proporzionale*, Roma 1883; CAMPAGNOLE C., *Représ. proport.*, Paris 1885; BRUNIALTI A., *La giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, Roma 1872; *Conférence intern. pour la représ. proport.*, 7, 8, 9 août 1885; HIRSCHFELD L. von: *Die proportionelle Berufsklassenwahl als Mittel zur Abwehr der socialistischen Bewegung*, Leipzig 1885; JOHN LUBBOCK, *Représentation*, London 1885; BÉCHAUX A., *Le scrutin de liste proportionnel*, Paris 1885; ALBERTO MORELLI, *Saggio sui sistemi di scrutinio*, I, Verona 1887; F. CHRISTOPHLE, *La rep. proport.*, Paris 1887; *La représ. prop., études de législation et de statistique comparées* di varii autori, in tutti i paesi dove il sistema fu studiato, discusso, applicato, Paris 1888; TAPIA A., *El derecho electoral en España*, Madrid 1891; SCOLARI LEONE, *Sulle rapp. proporz.*, Firenze 1895; BERNATZIK, *Das System der Proportionalwahl*, Leipzig 1893.

(1) Parole di GIORGIO WASHINGTON citate dal duca d'AYEN, *Les publicistes amér. et la constit. des États-Unis*, " Corresp. „, 25 mai 1876, p. 604.

(2) *La dem. in America*, parte II, capo V. — Tommaso Jefferson osservava sin dal passato secolo, che " la minoranza ha uguali diritti e deve esser protetta da uguali

della sua forza, porterà un gran temperamento in tutte le lotte, in tutti i dissidi sociali. Avviene come d'ogni idea essenzialmente giusta, che è anche utile, imperocchè programmi che agitano il paese, che lo espongono a pericoli gravissimi per la seduzione che esercitano sulle masse tra le quali si presentano incontrastate e lontane dalle pratiche applicazioni, nelle assemblee legislative si temperano, impallidiscono, si acconciano a quei compromessi, che sono la ragione e l'essenza del sistema rappresentativo. Anche partendo dalla teoria che considera la rappresentanza come scelta dei migliori, si riconosce, che la minoranza ha pur essa capacità di scegliere i cittadini più idonei a trattare gli affari dello Stato, e se anche non potesse avvenire che sia più illuminata della maggioranza, è ad ogni modo conveniente che faccia udire la sua voce (1). Non è vero, infatti, come affermarono Saverio Scolari, Antonio Salandra ed altri avversari, che il concetto di rappresentanza delle minoranze porti necessariamente, logicamente, in ogni caso all'esagerazione della rappresentanza personale ed alla teoria del mandato (2). Nè lo ammetterlo conduce, come parve ad uno degli ultimi critici, F. Bernatzik, ad un riconoscimento giuridico dei partiti per opera dello Stato, mentre se lo Stato non può essere una federazione di partiti, la rappresentanza è pur sempre la sintesi delle opinioni che si agitano nella società, e se più piace a taluni campioni della scuola germanica, degli interessi, i quali però dovrebbero essere da essi considerati alla medesima stregua giuridica che dagli altri le opinioni (3).

Queste conclusioni della scienza, che sembrano pacifiche anche a molti avversarii, impallidiscono però e si agitano sinora in una sperimentata impotenza quando scendono sul terreno della pratica e si traducono nella legge. Imperocchè il popolo difficil-

---

leggi della maggioranza, e violarle sarebbe oppressione „. JOHNSTON, *Repres. American Orations*, ecc., London 1885, III, p. 110 — “ La libertà è poco più d'un nome sotto tutti i governi di forma assoluta, compreso quello della maggioranza numerica „ CALHOUN, *Disquisition on Government*, Charleston 1851, pag. 60.

(1) ROSSI LUIGI, op. cit., p. 137-138.

(2) S. SCOLARI, *Istituzioni di scienza politica*, Pisa 1871, pag. 659; A. SALANDRA, *La dottrina della rapp. personale*, nell' “ Arch. giur. „, vol. XV, pag. 181 e segg.: e cfr. anche V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia 1892.

(3) *Das System der Proportionalwahl*, nel “ Jahrbuch für Gesetzgebung ecc. „ di SCHMOLLER, 1893, 16, 2, p. 35.

mente si acconcia ai metodi troppo complicati, e che esigono o sembrano esigere da esso una applicazione soverchia. Il sistema rappresentativo deve continuamente lottare con cotesta difficoltà la quale fu tra le cagioni che mantennero in piedi, e fanno ancora sembrare preferibile a qualche mente limitata ed a qualche coscienza intorpidita nell'egoismo il governo assoluto. Il voto limitato, il voto accumulato, il plurale sembrano troppo imperfetti; il sistema delle liste concorrenti, il voto preferenziale, il doppio voto simultaneo, il sistema del comune divisore colle svariate modificazioni, si reputano troppo complicati, e gli stessi fautori loro sono tratti a riconoscere di averne esagerate l'importanza e l'efficacia.

a) Voto limitato. — Il voto limitato fu denominato anche della lista incompleta, perchè ciascun elettore vota per un numero di candidati minore di quello dei deputati del collegio. Proposto da gran tempo in Inghilterra, argomento a discussioni interminabili nel seno di private associazioni e di Assemblee costituenti e legislative, è quello che ha per sè il maggior numero di esperimenti. La legge inglese del 1867 ammise che in dodici collegi, i quali dovevano eleggere tre deputati, ciascun elettore votasse per due, e per tre su quattro nel collegio della *city:* ma dopo assalti vivaci, che per poco non lo fecero cessare anche prima, l'esperimento finì con la legge del 1885, che divise il Regno Unito in collegi uninominali (1).

La legge spagnuola del 28 dicembre 1878 ammise un più largo esperimento, imperocchè l'elettore vota per due deputati in 22 collegi che ne eleggono tre, per tre in un collegio a quattro e in due a cinque, e per cinque nel collegio di Madrid,

(1) Dopo inutili tentativi dell'on. Praed nel 1832 e di lord G. Russell nel 1854 (*Hansard's Parl. Deb.*, vol. CXXX, colonna 498 e seg.), seguirono due importanti discussioni sull'emendamento di G. Stuart-Mill nella seduta del 30 maggio 1867 (ivi, vol. CLXXXVII, col. 1343 e seg.), e sopra un altro emendamento dell'onorevole Lowe, che proponeva il voto cumulativo nella seduta del 4 luglio (ivi, vol. CLXXXVIII, col. 1036-44 e 1069 e seguenti). Ritirato il primo e respinto il secondo, venne approvato dalla Camera dei Lordi l'emendamento di lord Cairns, che applicava il voto limitato in 12 *three cornered constituencies* e per i 4 deputati della *city* di Londra (ivi, vol. CLXXXIX, col. 433, 434, 1110, 1125 e seg.). — Dopo appena due anni di esperienza, che pur si riconobbe buona, si tentò nel 1870 di abrogare la *minority clause* (ivi. vol. CCII, col. 129 e seg.), e nel 1878 non si riuscì ad estenderla (ivi, CCXXXVIII, col. 979 e seg.). A. Arnauné et A. Lebon, *Les débats du Parlement anglais relatifs à la représentation proportionnelle*, op. cit., p. 83-152.

che nomina 8 deputati (1). La legge portoghese del 21 maggio 1884 accolse un sistema poco diverso (2). La legge brasiliana del 20 ottobre 1875 aveva ammesso del pari il voto limitato, che cessò nel 1881 collo scrutinio di lista e non fu con esso ristabilito nel 1890 (3).

Altri esperimenti di minore importanza seguirono in altri Stati, prima o dopo quello compiuto in Italia per effetto della legge del 24 settembre 1882 (4). L'art. 65 di essa prescrive che nei (35) collegi a cinque deputati ciascun elettore voti per quattro, e così avvenne nelle elezioni generali del 1882, del 1886 e del 1890. Di tal guisa possiamo dire, anche secondo le esperienze nostre, che il voto limitato è un metodo rudimentale, il quale può consentire alla maggioranza di usurpare il posto della minoranza, ed a questa, per poco sia forte e quella discorde, di apparire maggioranza (5). Pure è temperamento che non merita le vivaci censure degli avversarii, e non si può dire

(1) Inoltre sono eletti i dieci deputati che in tutto il Regno, senza avere la maggioranza in alcun collegio, ebbero più di 10.000 voti; art. 51, 84, 115. Alcubilla, " Bol. jur. admin ", Madrid 1878, p. 772; " Ann. de législ. étr. ", VIII, p. 353; Navarro Amandi, *Estudios sobre el proced. elec.*, Madrid 1885, p. 221; F. Daguin, *Les débats du parl. espagnol relatifs à la rep. prop.*, op. cit., p. 462-466.

(2) Dopo le proposte legislative del vescovo di Vizeu nel 1870', di J. Luciano De Castro nel 1878 e nel 1880 e J. Diaz Ferreira nel 1882, di Antonio Candido Ribeira da Costa, Barbosa Leao, Gioachino Pereira De Castro, Oliveira Martins, il ministro Fontes Pereira de Mello presentò nel 1883 il progetto di riforma elettorale sul quale riferì assai dottamente l'on. Fuschini, e che diventò legge. Nei collegi a 3 deputati l'elettore vota per 2, nei collegi a 4 per 3, nei collegi a 6 per 4, e sono eletti i 6 deputati che hanno più di 5000 voti in tutto il Regno. Legge del 21 maggio 1884, trad. da G. Laneyrie, " Bull. de législ. étrangère ", XIV, pag. 437 e seg.; Id., *Les débats du parlem. portugais relatifs à la rep. prop.*, Id., p. 433-443.

(3) Si votava per 2 in sette collegi a due e in due a tre deputati, per 3 in un collegio a quattro, per 4 in due collegi a cinque e in due a sei, per 6 in un collegio a otto e in uno a nove, per 8 in un collegio a dodici, per 9 in uno a tredici, per 10 in uno a quattordici e per 14 in uno a venti. Lo stesso sistema si applicava alle elezioni provinciali scrivendo da 14 a 28 nomi per 20 a 42 deputati. " Ann. de législ. étrangère " V, 1876, p. 887; D'Ourem, *Les débats du parl. brésilien sur la rep. pr.*, op. cit., p. 248-337.

(4) A voto limitato furono elette le Assemblee costituenti degli Stati di New York (29 gennaio 1867) e Pensilvania (11 aprile 1872), e fuor delle assemblee politiche se ne fecero agli Stati Uniti esperienze numerose. — V. Bruwaert, *Les débats des Ass. Pol. des États-Unis*, ecc., op. cit., p. 153 e seg. — Qualche esperienza si fece nella Svizzera. V. E. Roguin, ivi, p. 369 e seg.

(5) Willequet, *Représentation de la minorité*, Bruxelles 1881, p. 57; D'Hondt, *Système pratique de représentation proportionnelle*, Bruxelles 1882, p. 58.

abbia fatto in Italia cattiva prova se non perciò che pessima prova fece lo scrutinio di lista al quale era connesso.

b) Voto cumulativo. — Il voto cumulativo ha sollevato le medesime obiezioni del precedente, pur avendo per sè buon numero di esperimenti. Adottato in Inghilterra per varie elezioni amministrative e scolastiche, nell'Illinese per l'elezione dei deputati, fu segno a poche altre prove di minore importanza ed a molte discussioni poco meno che vane (1). Ciascun elettore dispone di un numero di voti uguale al numero di deputati che il collegio è chiamato a scegliere, ma può cumularli a suo talento, per guisa che una o più minoranze le quali abbiano esatta coscienza delle loro forze, possono avere uno o più deputati. Bisogna supporre vi siano almeno tre deputati da eleggere ed una maggioranza di uno più del terzo dei votanti, ma è certo che in questo caso la minoranza è rappresentata secondo giustizia, mentre senza la facoltà di cumulare i voti tutti i tre deputati apparterrebbero alla maggioranza se anche fosse più forte dei suoi avversarii di un solo voto. Non è una soluzione definitiva, dice uno dei suoi fautori, A. Di Saint-Girons (2); è un palliativo empirico contro la presente oppressione delle minoranze. Ma avrebbe l'inestimabile vantaggio di proteggere le minoranze intelligenti, capaci di organizzarsi e recherebbe certo un grande temperamento nelle vivacità delle lotte elettorali e nella ingiustizia dei loro trionfi.

c) Liste libere o concorrenti. — Il sistema della lista libera, che venne proposto da Ernesto Naville ed ebbe buone accoglienze specialmente in Isvizzera, suppone un ordinamento di parti politiche, quale più non si trova negli Stati meglio ordinati e da più antico tempo temprati alle battaglie parlamentari. Ciascun partito forma la propria lista di candidati, il che suppone attive e numerose azioni e influenze di Comitati e di capi, una disciplina sempre più difficile, un ordinamento che conduce ad una vera elezione a doppio grado. L'elettore vota per la lista, a tal punto, che fu proposto il voto potesse esprimersi con una

(1) *Codice elettorale Illinese*, capo 46, § 54. — Il voto cumulativo per le elezioni legislative fu discusso nella Assemblea degli Stati di Nuova York (1867), Virginia occidentale (16 genn. 1872), Utah (18 marzo id.), Pensilvania (1872-1873), Ohio (1874) e nel Senato federale (11 luglio 1867 e 2 marzo 1869). — Bruwaert, op. cit., p. 153 e seg. — Si veda specialmente la relazione di T. Hare, *Memorandum on the history, working and results of cumulative voting*, London 24 mars 1871 pubb. a p. 569, IV ediz. dell'opera di F. Hare.

(2) Op. cit., p. 144.

cifra, quella del numero d'ordine dato alla lista medesima. Si può tuttavia ammettere che dentro la lista e fra i candidati in essa compresi abbia una certa libertà di scelta, imperocchè, determinato il numero di deputati cui la lista ha diritto, possono ritenersi eletti coloro che raccolsero il maggior numero di voti. Lo spoglio dello scrutinio determina la cifra di voti conseguita da ciascuna lista, il numero dei deputati dovuto a ciascun partito, ed i nomi degli eletti [1]. Così se in un cantone svizzero si trovassero in campo conservatori, liberali e radicali, per eleggere un Gran Consiglio di 60 membri, e quelli vi portassero un esercito di 35.000 votanti, che col sistema della metà più uno occuperebbero tutti i 60 seggi, mentre i liberali ne raccogliessero 20.000 e 5.000 i radicali, 35 deputati si darebbero alla prima lista, 20 alla seconda, 5 alla terza, trascurando le eventuali frazioni, e proclamando eletti, sebbene con assai diverso numero di voti, i 35, i 20, i 5 che rispettivamente in ciascuna lista ne raccogliessero il maggior numero. La sincerità della rappresentanza si consegue a pregiudizio della libertà dell'elettore, e la complicazione del sistema parve ostacolo serio anche a molti fautori. Nondimeno lo vediamo accolto nei Cantoni di Ginevra, Neuchatel, Ticino, Zug, Soletta e forse in altri [2].

d) Quoziente, voto preferenziale, comune divisore. — Il sistema del quoziente, che fu detto anche di Hare o proporzionale per eccellenza, diede luogo al maggior numero di pro-

---

(1) E. Naville, *La question élect. en Europe et en Amérique*, 2e édit., Genève 1871.

(2) Nel Ticino la legge 9 dicembre 1890 ordinò l'elezione di una Costituente secondo il sistema della lista libera, assegnando i deputati in più alle più grosse frazioni. Secondo la legge 24 novembre 1891 ogni gruppo presenta una lista di candidati firmata da almeno dieci elettori, ed ha diritto ad aver tanti rappresentanti quante volte il quoziente elettorale, costituito dalla somma complessiva dei voti ottenuti dai diversi gruppi nel collegio, diviso pel numero dei deputati da eleggersi, è compreso nella somma dei voti da esso ottenuti. Stabilito il numero dei rappresentanti spettanti ad ogni gruppo, si procede alla constatazione dei voti ottenuti da ciascun candidato e si proclamano eletti per ciascun gruppo quelli che hanno ottenuto un maggior numero di voti. I candidati non eletti di ciascun gruppo, in ordine decrescente di voti, suppliscono i deputati del rispettivo gruppo che venissero a mancare durante la legislatura. Il Cantone è diviso in 10 circondari, i quali eleggono 15, 9, 6, 8, 8, 17, 5, 14, 6, 7 deputati. La legge del 2 decembre 1892 dispose che la ripartizione proporzionale segua per guisa che il numero totale di voti validi si divida pel numero dei deputati da eleggere *più uno;* i deputati in più sono sempre assegnati alle liste più forti. Da più persone che ho interrogato, mi si assicurò concordemente che la legge funziona bene, senza difficoltà, senza contrasti, e giovò assai alla pace di quel Cantone.

poste, le quali vennero più e più differenziando tra loro senza guadagno alcuno di quella semplicità, la cui mancanza fu sempre l' Achille degli argomenti opposti ai loro fautori. Prima di Tommaso Hare vi pensò il duca di Richmond e ne fu fatto, come dissi, un limitato esperimento nella Danimarca, che durò attraverso le vivaci lotte costituzionali di quel piccolo Stato. Il sistema del quoziente si può conciliare anche con collegi i quali non comprendano tutto lo Stato, ma siano organismi abbastanza ampi, come dovrebb'essere in tutta Italia ed è in alcune parti di essa la provincia. In un collegio il quale debba scegliere da cinque a dieci deputati, per esempio, ciascun elettore scrive la scheda sua nello stesso modo in cui non pochi, nella ingenuità loro, effettivamente la scrivono, anche dove lo scrutinio di lista non è così temperato. Molti ragionano, infatti, anche col semplice scrutinio di lista, a questa maniera: " prima scrivo il nome del deputato del mio cuore, di colui che vorrei eletto; se questo non può essere eletto perchè siamo in numero insufficiente a volerlo, ovvero lo sarebbe con numero eccessivo di voti, sì che il mio gli tornerebbe inutile, allora ne designo un altro, del quale pur mi appago, sia che il primo non possa riuscire, sia e tanto più se riesce con gli altri voti. Così ne scrivo un terzo, un quarto, tanti quanto il collegio deve nominarne, chè tutti potrebbero essere eletti, sebbene uno solo dei miei voti ha pressochè sicura efficacia ". Il còmpito dell'elettore è dunque agevole e piano; quello dell'ufficio di scrutinio non è, come parve a taluno, una equazione a due incognite. Le schede si numerano, la somma loro si divide pel numero dei deputati assegnati al collegio, ed il quoziente dà la cifra dei voti richiesti per essere eletto. Si spogliano le schede come la sorte le caccia dall'urna, tenendo conto del primo nome sino a che un candidato raggiunga il quoziente; poi, nelle schede non attribuite ancora, del secondo, e via via, fino a che tutte siano assegnate all'uno o all'altro dei candidati scritti su di esse. Imperocchè anche i partiti più eccentrici, dopo il nome dei loro preferiti scriveranno quelli d'altri che meno si discostino dalle loro convinzioni, ma possano accogliere più largo suffragio, per guisa che, se non proprio conforme al desiderio loro, siano rappresentati almeno in modo approssimativo.

Cotesto sistema così semplice e piano, fu segno a critiche severe e senza fine, acuite talvolta dai suoi stessi fautori, e di conseguenza se ne tentarono tante semplificazioni e modificazioni che non si finirebbe d'esporle. Fu chi suggerì di com-

putare non un solo voto, ma tutti quelli scritti, con un valore di posizione, attribuendo al primo nome un voto, mezzo voto al secondo, un terzo al terzo, un quarto al quarto e via via. Altri propose che l'elettore possa dare uno o più voti, e se scrive un solo nome, il suo voto conti intero al candidato, se più, contino in ragione del divisore, per metà se due, per un decimo se dieci. Altri determina prima il quoziente; attribuisce a ciascun partito tanti seggi quanti quozienti riunisce, e le frazioni eccedenti in ciascuna circoscrizione aggiunge alle frazioni insufficienti dei candidati non eletti. Altri tiene conto del candidato scritto pel primo anche quando i voti che raccoglie eccedono il quoziente, dando a lui stesso la facoltà di attribuire ad altri i suoi voti eccedenti, pericoloso plebiscito del quale è difficile prevedere le conseguenze, e taccio di modificazioni e varianti pressochè innumerate [1].

Cotesto sistema del quoziente darebbe la più esatta rappresentanza, la fotografia del corpo elettorale nella Camera, dove sarebbe rappresentata in ciascun collegio ogni minoranza che non fosse inferiore al quoziente e resterebbero quindi senza voce nell'Assemblea minoranze tanto più sottili, quanto più fosse ampio il collegio. La giustizia e la verità sarebbero pienamente soddisfatte; e la libertà del voto avrebbe per unico limite il principio stesso della rappresentanza. Qualche cosa di somigliante venne sperimentato nella Spagna e nel Portogallo, a non tener conto delle leggi locali, scolastiche o d'altra natura nelle quali fu accolto, imperocchè, nella Spagna, oltre ai deputati assegnati a ciascun collegio, in molti a voto limitato come si è detto, sono eletti i dieci candidati che riportano più di 10.000 voti in tutto il Regno e in Portogallo i sei che ne

(1) Molte obbiezioni fatte a cotesti metodi hanno solo un valore d'apparenza. Se il numero dei votanti per un solo nome supera il quoziente, molti voti vanno perduti, è vero, ma perchè scrivere un nome solo? — Può darsi che un candidato raccolga un gran numero di voti, anche tutti, senza essere eletto, ed è pur vero, ma lo saranno quelli scritti prima di lui, cioè a lui preferiti. — La sorte ha una influenza sui risultati, ma scarsa assai. — E se dopo spogliate le schede il numero degli eletti, cioè dei candidati che raccolgono il quoziente è inferiore al numero dei seggi, si possono eliminare i candidati che non lo raggiungono e tener conto degli altri sulle schede non attribuite, o ricorrere alla legge della maggioranza, come propone F. Racioppi, op. cit., p. 112 e seg. — Il sistema del comune divisore associa i due del quoziente e delle liste concorrenti, imperocchè conosciuto il numero di voti raccolti da ciascuna lista si divide per un numero il quale dia quozienti la cui somma uguagli il numero dei seggi che si tratta di coprire. D'Hondt, op. cit.

raccolgono più di 5.000. A cotesta maniera sono in ogni caso assicurati alla Camera gli uomini più eminenti, che non hanno bisogno d'andar questuando un collegio, perchè nel loro sono stati scacciati da prepotenze ministeriali, da meschine gare locali, o dal loro stesso carattere. Ma s'hanno in cotal modo deputati di due qualità, e per costoro ha luogo quasi un plebiscito, il quale può determinare una dispersione grande di voti, e in certi momenti potrebbe presentare anche gravi pericoli.

In conclusione è pur necessario riconoscere che tutti cotesti sistemi possono ben dire di non aver meritato, come la Giunia di Racine, " *ni cet excès d'honneur, ni cette indignité* ". Non sono panacee elettorali, e non hanno sconvolta la società politica dove furono sperimentati. Ma la poca sincerità e la scarsa diffusione della maggior parte degli esperimenti, l'avidità con la quale dovunque chi ha il potere cerca di tenerlo intero e teme di vederlo menomato da una più giusta rappresentanza di tutti gli elettori, la smodata passione per le istituzioni e le procedure semplici, se anche sono talvolta le peggiori, hanno arrestato un movimento che, or sono vent'anni, pareva dovesse condurre alla riforma di tutti i sistemi elettorali. Questioni più gravi, riforme più urgenti, trasformazioni più radicali hanno fermata l'attenzione dei legislatori, ne assorbirono l'attività, ne dominarono gli entusiasmi, di guisa che quello che pareva il fondamento di tutte le riforme elettorali, la rappresentanza giusta o proporzionale riesce, ora appena a commuovere le Assemblee, a preoccupare la mente degli studiosi, a parlare alla coscienza dei popoli per quanto agitati da un desiderio insaziabile di giustizia e di novità. E pure verrà giorno in cui i popoli, messi alla porta gli empirici ed i ciarlatani, e fatte tacere le prefiche moleste del sistema parlamentare, accetteranno i consigli della scienza e della politica sperimentale e si persuaderanno che il giusto è anche possibile ed utile, in materia elettorale, come nella natura e nella vita. Quel giorno il sistema del quoziente, con poche modificazioni, migliori forse di quelle sinora suggerite, sarà accolto per le elezioni di collegi organici da tre a cinque deputati ed anche più, e restituirà forse al sistema parlamentare il vigore della giovinezza e la fiducia con la quale fu salutato nei giorni sacri dell'entusiasmo per la giustizia e per la libertà.

Lo scrutinio di lista. — La sola grande questione della procedura elettorale pare a molti questa, se si debba chiamare l'elettore ad eleggere un solo deputato o più, o, come suolsi dire con

espressione consacrata dall'uso meglio che dalla crusca, a voto uninominale od a scrutinio di lista. Egli è sovratutto a proposito di cotesta forma di elezione che si potrebbe ripetere di più d'una gente moderna quello che di Firenze Dante Alighieri,

> Che non sa trovar posa in sulle piume
> E con dar volta suo dolore scherma.

La Francia adottò lo scrutinio di lista nell'anno III, lo soppresse a metà nel 1820 e completamente nel 1831; lo ristabilì nel 1848 e lo soppresse nel 1852, di nuovo lo accolse nel 1871 e tornò al collegio uninominale nel 1875; ristabilì lo scrutinio di lista nel 1885 e lo abolì nel 1889 (1). L'Italia lo approvò nel 1882, lo abolì nel 1892 (2) e adesso non manca chi addita nello scrutinio di lista, con più vasti collegi, la salvezza del sistema parlamentare. Il Brasile lo accolse, poi lo soppresse; l'Inghilterra colla legge del 1885, tolse di mezzo anche i collegi dove si si eleggevano tre deputati, ed oggi troviamo lo scrutinio di lista in misura assai limitata nelle leggi degli Stati Uniti, della Svizzera, della Spagna, del Portogallo, e di pochi altri Stati.

Le discussioni che seguirono specialmente in Francia (3) ed in Italia (4) e le esperienze dei due paesi, porgerebbero materia

---

(1) Legge 13 fruttidoro, anno III (30 agosto 1795); cost. 22 frimaio, anno VIII (13 dic. 1799), art. 7, 8, 9; legge 13 ventoso, anno IX (4 marzo 1801), art. 24, 64, 103; leggi 5 febbr. 1817, e 29 giugno 1820; legge 19 aprile 1831, art. 39; decreto 5 marzo 1848, art. 3; legge 5 marzo 1849, art. 90; cost. 14 genn. 1852, art. 36; legge organ. 30 nov. 1875, art. 14; legge 16 giugno 1885; legge 13 febbraio 1889, ora vigente. — PIERRE, op. cit., p. 205.

(2) Testo unico 28 marzo 1895 della legge elett. pol., art. 44 a 46.

(3) "Journal Officiel", 11, 12, 26 a 30 novembre 1875; Progetto BARDOUX, ivi, 11 nov. 1880; Relazione LABUZE, ivi, 6 dic.; Relazione BOYSSET, ivi, 16 mai 1871; id., WADDINGTON, ivi, 4 giugno; Progetti GAMBETTA, ivi, 14 janv. 1882; Relazione ANDRIEUX, 23 gennaio; Progetto CONSTANS, 26 marzo 1884, e relazioni del medesimo 29 dic. 1884, 23 febbr. 1885, 6 giugno id.; discussione alla Camera 19 a 24 marzo 1885, al Senato 19 a 23 maggio. V. un riassunto in DUVERGIER, "Coll. des lois", LXXXV, p. 256 270; Progetti RIBOT, BOYSSET, HUBBARD, MICHELIN, LECOMTE, BOYER, 15 e 16 ott. 1888, e relaz. sui medesimi M. FAURE, 10 dic.; Progetto FLOQUET, 31 genn. 1889; Relazione THOMSON, Discussione alla Camera 11 febb., al Senato 13 febbr.; DUVERGIER, id., LXXXIX, p. 77.

(4) Relazione e progetto DEPRETIS, 31 maggio 1880; legis. XIV, sess. unica, *Doc. Parl.*, 38; relazione ZANARDELLI, 31 maggio 1880, id. 38, A; relazione COPPINO, 29 giugno 1881, id. 38 B; discussione alla Camera, 31 gennaio a 14 febbraio 1882; approvato con 200 voti contro 143; relazione LAMPERTICO, 24 nov. 1881, Senato, Doc. 38 B; discussione al Senato, 27 aprile a 4 maggio 1882; approvato con 126 voti contro 71. — Relazioni e progetti BONGHI, NICOTERA, MARTINI F. e di molti altri, 15 e 16 dic. 1890; relazione CARMINE, 13 marzo 1891, discussione alla Camera, 21 a 24 aprile 1891, voti favorevoli 182 contro 75; discussione al Senato, 1 a 5 maggio 1891; legge 5 maggio 1891, n. 210.

a scrivere più d'un volume su cotesta controversia. Tra coloro che lo reputarono un *guet-apens*, una menzogna sfacciata [1], una trappoleria inventata e posta per costringere l'elettore a scegliere coloro che non conosce, a votare ciecamente, a capriccio [2], e quelli che invece lo salutano quasi redentore del sistema parlamentare, unico sistema efficace ad assicurare la libertà dell'elettore e la giusta rappresentanza di tutti, unica vera espressione del suffragio [3], tra questi ed altri giudizi estremi, v'è un campo nel quale la scienza, confortata dall'esperienza può sedere arbitra e pronunciare più equi e misurati apprezzamenti. Questione anzitutto di numero, che se l'elettore può dare il voto a due o tre candidati, come ad uno, non ha più libertà e quasi neanche serietà di scelta, quando ne dovesse nominare quindici o venti, come nelle maggiori provincie italiane. Ed è anche inconfutabile, che quando il collegio sia qualche cosa di organico, non un aggregato artificiale di comuni e di elettori, la questione dello eleggerne uno o pochi diventa piuttosto secondaria, e perderebbe ogni importanza se l'elezione si facesse secondo il sistema proporzionale.

Invece come la questione si è presentata in Francia e in Italia, tra lo scrutinio di lista per provincie o per collegi abbastanza numerosi, e il collegio uninominale, la soluzione non mi par dubbia, nell'ordine scientifico e nell'ordine pratico. L'alternarsi dei due sistemi è possibile solo perciò, che le Assemblee e la pubblica opinione che le inspira, sentono il male che le colpisce e dimenticano quello da cui furono in altri tempi percosse, se anche più grande. Noi abbiamo accolto nel 1882 lo scrutinio di lista, perchè gli inconvenienti del collegio uninominale, durato per tant'anni, s'erano fatti veramente insopportabili; siamo tornati al collegio uninominale nel 1892 perchè il rimedio, dopo tre esperimenti, ci parve peggiore del male. Votando per un deputato solo, in un collegio ristretto, sono certamente più facili le corruzioni, la prevalenza di idee piccine, il predominio di interessi locali, l'esclusione di uomini eminenti per ragioni tutt'altro che politiche, e possono essere

(1) De Broglie, *Vues sur le gouv. de la France*, ch. I, p. 33.

(2) Taine, op. cit., p. 10-12; Laboulaye, *Questions const.*, 208 note; Lefebvre, *Études constitutionnelles*, p. 32. — Per l'Italia le opinioni dei fautori e degli avversari e le principali ragioni loro si trovano riassunte in Brunialti, *Commento*, pag. 168 a 191.

(3) Relazione Ricard e De Marcère, " Journal Officiel " 14 août 1875.

più grandi le ingerenze del Governo, più difficile la buona ed organica composizione del collegio. Ma con lo scrutinio di lista noi vediamo giganteggiare l'influenza dei comitati, spesseggiare le transazioni e gli accordi vergognosi, dominare gli intrighi più abbietti. Il deputato è portato alla Camera da una più poderosa onda di idee e di sentimenti, le grandi correnti della pubblica opinione, specie in certi momenti solenni della vita di un popolo, spezzano più vigorosamente ogni ostacolo, fanno più sicuramente prevalere la volontà del paese, ma viene distrutto altresì quel vincolo fra gli elettori e l'eletto, per cui il sistema parlamentare può compiere la sua funzione educativa, che mentre ne costituisce uno dei pregi principali lo rafforza e lo eleva. Le ingerenze dei deputati nell'amministrazione e nella giustizia non scemano, bensì aumentano, si fanno più prepotenti ed insolenti, e tutta la vita pubblica, che collo scrutinio di lista s'era creduto di elevare intonando con serena fiducia il *sursum corda*, ne riesce così avvilita, così turbata e confusa, da contrastare persino la più modesta ricostituzione di parti politiche.

Gli inconvenienti dello scrutinio di lista scemano, come dissi, e persino scompaiono in collegi organici, ma la costituzione loro non è facile impresa. Tale non è la provincia, specie in Italia, e chi suggerisce che i deputati s'eleggano in essa, farnetica, o propone cosa di cui neppur comprende l'assurdo. In Francia si doveva votare con la scheda stampata, che l'elettore si portava di fuori; in Italia, oltre agli inconvenienti di cotesta servitù, s'avrebbe la grande disuguaglianza di potere politico per cui gli elettori di Livorno o di Grosseto voterebbero per due deputati, quelli di Torino e Milano per diciannove o venti. Che se pure la provincia ha una cotale affinità di idee e di interessi, sono appunto quelle idee e quegli interessi che la politica turba e corrompe, e devono tenersi studiosamente separati da essa. Non parliamo del circondario, che ha sproporzioni maggiori, e minore vitalità propria della provincia, nè dei mandamenti, che dovrebbero essere ad ogni modo fra loro aggregati. Nel 1882 si foggiarono collegi di cinque deputati al più, perchè ci sembrò possibile che l'elettore scrivesse di suo pugno nella sala elettorale il massimo di quattro nomi dei candidati, non più, per i quali doveva votare in esso. Le provincie alle quali spettavano più di cinque deputati, furono divise, ma dovendosi tener fermo il criterio che nessun collegio avesse meno di tre deputati nè più di cinque, accanto a pochi orga-

nismi vitali, si crearono moltissimi mostri, i cui elettori stavano uniti nient'altro che per impero della legge, quasi vivi e morti, come nel supplizio orrendo di Massenzio. Di tal guisa il ritorno al collegio uninominale, con tutti gl'inconvenienti suoi, che nel frattempo s'erano venuti dimenticando, come ora di nuovo suscitano alti lamenti, parve quasi una salvezza. Che se i legislatori comprenderanno veramente l'ufficio loro, cesseranno dal considerare le riforme politiche con criteri matematici e di giuocare al trenta e quaranta il benessere e la virtù dei popoli, mentre tra il rosso e il nero sono tanti altri colori, tra lo scrutinio di lista ed il collegio uninominale, cattivi sistemi ambedue, possono trovar posto altri più conformi, se non alle conclusioni della scienza, alla vita dei popoli per i quali le leggi devono esser fatte.

Liste elettorali. — Risolute così le maggiori questioni della procedura elettorale e determinato che gli elettori devono scegliere il deputato direttamente, in costituenze organiche d'uno o di pochi, potremo affrontare più speditamente le altre questioni, la formazione e revisione delle liste elettorali e tutto quanto s'attiene alla materiale espressione del voto, al computo di esso, alla proclamazione degli eletti.

I cittadini sono inscritti tutti sui registri dello Stato civile, gli elettori sulle liste elettorali. Chiunque ha diritto d'essere elettore vi deve essere inscritto, nessuno deve penetrarvi che tale diritto non abbia. Quindi cotesto geloso ufficio è circondato in tutte le legislazioni d'ogni più minuto controllo. In generale, ed è giusto, le liste elettorali sono compilate e rivedute dalle autorità comunali, più indipendenti, meno soggette a passioni politiche e meglio in grado di conoscere i cittadini[1]. E devono farlo sia che questi lo domandino, sia che loro risulti che hanno diritto d'esservi inscritti, perchè non è il caso di ripetere il *vigilantibus jura*, dove non si tratta solamente di un diritto, ma di un ufficio compiuto nell'interesse dello Stato. L'opera delle autorità locali, compiuta dalla Giunta o da una speciale Commissione, riveduta dal Consiglio, col corredo dei titoli per cui ciascun cittadino è inscritto o cancellato, deve essere soggetta al controllo delle autorità della

---

(1) PIERRE, op. cit., p. 133-144; BRUNIALTI, *Commento*, pag. 103-150; ERNEST CÉNAC, *La liste électorale*, Paris 1890; C. GREFFIER, *De la formation et de la révision annuelle des listes électorales*, Paris 1891; ORLANDO V. C., *Le liste elettorali*, Firenze 1895. — Testo unico 28 marzo 1895, tit. II, art. 15 a 43.

provincia o di altra più ampia circoscrizione, dove non si agitano le passioni dei piccoli centri, dove cessano gli odii e i raggiri che trassero, specie in alcune parti d'Italia, ad inscrivere persino un numero di elettori maggiore del vero, superiore a quello dei cittadini maschi maggiori di ventun'anni, per cui parve necessaria una completa revisione delle liste così falsificate, che si sarebbe voluto affidare a commissarii regii in ciascun comune, per compiere la più grande violenza politica sia stata mai proposta in una Assemblea (1).

Dalle autorità provinciali deve esser ammesso il ricorso alla magistratura, che sola ha l'indipendenza e l'autorità di deliberare intorno alle controversie sullo stato dei cittadini. Il ricorso dev'essere facile, spedito, economico, e la magistratura vuol essere lasciata compiere l'ufficio suo con piena libertà di giudizio, imperocchè anche la giurisprudenza disforme che si potrebbe temere e sarebbe grave in materia di diritti politici, viene poi irrevocabilmente decisa dalla Cassazione Suprema, come avvenne in Italia per gli ammoniti, che, dopo ricorsi molteplici e decisioni disformi, la Corte Suprema reputò si dovessero cancellare dalle liste elettorali. Può ricorrere, specie secondo le leggi dell'Italia e del Belgio, qualunque cittadino, se anche non elettore, il che non è contrario al generale principio giuridico che non è dato ricorso dove non vi è interesse, se non nel senso che basta un interesse indiretto, quello che tutti hanno al buon esercizio d'un diritto che è insieme funzione pubblica. Gli elettori il cui diritto è sospeso, perchè si trovano sotto le armi, perchè il loro reclamo pende innanzi all'autorità giudiziaria o per altre ragioni, non sono cancellati, ma inscritti in una lista separata o tenuti in sospeso per guisa che nessuna ingiustizia o violenza locale turbi la giusta espressione del diritto.

Dove si vota. — Col suffragio abbastanza largo o che lo diventa sempre più, dove non è già di tutti, con collegi che possono essere chiamati ad eleggere anche più di un deputato, non

---

(1) Modificazioni alla legge elettorale politica ed alla legge comunale per la parte concernente la compilazione delle liste elettorali (CRISPI), 2 aprile 1894; rel. TORRACA, 27 aprile, discussione 10 aprile, 24 a 27 maggio, 16 giugno alla Camera, e 2 a 4 luglio al Senato. Legge 11 luglio 1894, n. 286. — Si veda anche la precedente proposta e rel. NICOTERA, 25 nov. 1891; rel. GENALA, 28 marzo 1892, discussione alla Camera 14 e 15 giugno, al Senato 20 giugno 1892; legge 28 giugno 1892, n. 315. — Testo unico della legge elett. 28 marzo 1895, art. 32 e seg.

è possibile che tutti convengano in un luogo, come ad una generale Assemblea popolare. Sarebbe un indiscutibile vantaggio per la vita pubblica, per lo scambio vivace e fecondo delle idee; specie gli elettori di piccoli centri, verrebbero sottratti alle men sane influenze locali, alle pressioni, alle intimidazioni, se non alle corruzioni, che nel maggior centro e per agevolarne l'accesso avrebbero nuova occasione di esercitarsi. Così fecero per parecchi secoli gli elettori inglesi, ed era uno spettacolo tra i più solenni della loro vita pubblica lo accorrere di tanti cittadini al luogo del comizio, dove i candidati esponevano le idee loro, e gli interessi del paese si agitavano liberamente. In Francia, durante il regime censitario, la votazione seguiva nel capoluogo del circondario o del collegio; secondo la legge del 15 marzo 1849 nel capoluogo del cantone, e così si votò anche nel 1871, sino alla legge del 10 aprile [1]. Somiglianti esempi diedero il Belgio, l'Ungheria ed altri Stati. Ma con elettori indifferenti sarebbe un pericolo assai grave, perchè al capoluogo trarrebbero soltanto i più audaci e violenti insieme ai corrotti; il piccolo numero dei votanti e il pericolo di veder venduto il voto per un posto in carrozza od un desinare alla trattoria del capoluogo sono inconvenienti che superano i vantaggi dello scambio più largo di idee che ne seguirebbe.

Neanche si esige, per contrapposto, che l'urna sia portata proprio all'uscio dell'elettore; esclusa la facoltà di mandare il voto per la posta o di raccoglierlo a domicilio, è necessario che in ogni sezione convenga un numero di elettori sufficiente almeno al reciproco controllo delle operazioni elettorali. Il voto al Comune è una frase insignificante, che i democratici di Francia scrissero, come altre, sulla loro bandiera di rétori, imperocchè vi sono Comuni popolosi e vastissimi, che debbono essere suddivisi in sezioni, e Comuni dove gli elettori sono troppo pochi, perchè non sembri preferibile il disagio che essi votino nel Comune vicino. Il criterio dal quale mossero i legislatori è generalmente questo, che il numero non sia tanto scarso da impedire persino la formazione del seggio, nè così frequente da esser cagione di confusione e tumulto. Il determi-

(1) La legge francese ammette il voto al capoluogo del comune. Il decreto 5 marzo 1848, che chiedeva il voto per cantone, parve a Montalambert una triplice imposta di denaro, di tempo, di fatica. Seduta 17 febbr. 1849. — Dà luogo inoltre a disuguaglianze fra i varii elettori, che sono formite di corruzioni; Broglie, *Vues sur le gour.*, ch. I, 37, che adduce i numerosi esempi inglesi.

nare la cifra dei massimi e dei minimi dipende dall'educazione politica e dalla configurazione topografica del paese, e non ha una grande importanza (1).

Gli elettori sono convocati dal potere esecutivo, nel nome del Capo dello Stato, per impero di legge o di sovrana prerogativa. Ma la costituzione deve provvedere perchè un collegio non resti mai vacante oltre il tempo necessario all'elezione, e sono a reputarsi assai prudenti quelle costituzioni che limitano la prerogativa regia con una precauzione accolta da tutti gli Stati a forma repubblicana, per cui dopo uno o due mesi di vacanza o di proroga così la Camera che i singoli collegi elettorali sono convocati *ope legis,* a giorno fisso, per modo da impedire abusi che distruggono nel suo stesso fondamento il sistema costituzionale. Nè può ammettersi che agli elettori manchi una sufficiente preparazione la quale può limitarsi a 15 giorni, se stringenti necessità abbiano determinato un appello al paese o la convocazione di un determinato collegio (2).

Ufficio elettorale. — I voti degli elettori sono raccolti da un seggio od ufficio elettorale ed è cosa assai importante affidare ad uomini integri ed imparziali questo delicatissimo còmpito. Sebbene le operazioni elettorali seguano colla massima pubblicità, condizione ammessa da tutte le leggi, un seggio elettorale più ossequente ad un candidato che alla legge ha molti mezzi per volgere la elezione a di lui profitto, e se non altro può farla annullare, cadendo in errori che conducano a nullità, quando s'avveda che il suo candidato non è sicuro del successo. L'ufficio di cotesta Giunta pareva a Guido Padelletti così delicato, che bisognerebbe, egli scrive, " fosse affidato a persone, per ragione della loro posizione, indipendenti al tempo stesso dalle influenze governative ed estranee alle pressioni della pubblica opinione „ (3). Parve ai più inevitabile commettere alla scelta stessa dei votanti l'ufficio elettorale; altri tentò sottrarlo loro, ma l'esperienza ha dimostrato, che se è pericoloso porre la nomina dell'ufficio in mano agli elettori, non lo è meno l'ingerenza che il Governo può eser-

(1) Zanardelli, *Relaz.*, 186-188; Brunialti, *Commento*, p. 201-205; Pierre, op. cit., p. 212-214. — Testo unico 28 marzo 1895, art. 47 a 50. — Ogni sezione non deve avere più di 600 elettori inscritti nè meno di 100; se la distanza o le difficoltà di comunicazione d'un Comune lo esigono, si può scendere sino a 50. — art. 47.

(2) Testo unico della legge elettorale politica 28 marzo 1895, art. 49.

(3) *Teoria della elezione politica*, p. 277.

citare con la nomina di un Presidente. Perciò parve a taluno miglior consiglio determinare quali abbiano ad essere i membri di diritto dell'ufficio elettorale, e cercare nell'indipendenza della posizione quelle garanzie di imparzialità che sono necessarie al sicuro andamento di queste operazioni. Le proposte di affidare l'ufficio di presidente ad un magistrato o al capo del Comune sono quelle che prime si presentano e sembrano più rassicuranti. Ma nessuno Stato ha così gran numero di giudici quante sono le sezioni elettorali, e quelli che non hanno ancora il privilegio della inamovibilità non offrono alcuna di quelle guarentigie per amor delle quali la magistratura sarebbe distratta dall'ufficio suo, gittata dov'è più viva la mischia politica, privata essa del diritto di concorrere all'elezione. Il capo del Comune sarebbe segno ad altri sospetti di parzialità, di calcolati favori o di meditate vendette, per cui, se giova chiamarlo al pari di tutte le altre autorità delle quali si può disporre a presiedere provvisoriamente il comizio, parve ai più ed è secondo la maggior parte delle legislazioni preferibile, che il seggio sia nominato dagli elettori, con tali guarentigie, da prevenire gli inconvenienti contro ai quali le leggi minacciano indarno pene severe e molteplici (1).

Essenziale al buon andamento delle operazioni elettorali è, ad ogni modo, che la vigilanza possa essere assidua sempre, che del seggio faccia parte uno o più elettori della minoranza, che le schede siano conservate e possano essere sempre riprese in esame se v'ha sospetto di frodi. Con le candidature come s'usano in Inghilterra, nel Belgio, nel Canadà ed in pochi altri Stati, ma sono contrarie ai nostri poco sinceri costumi politici, ciascun seggio è controllato ad ogni atto, da uno speciale agente elettorale, che è così sicura garanzia quanto sa e può il candidato desiderarla. Ma noi vedremo, che il broglio si caccia anche tra le prevenzioni meglio architettate e sapienti, come sfida e sfiderà sempre la maggiore severità delle pene. Basta adunque che il legislatore affidi agli elettori stessi la nomina del seggio, provveda perchè la minoranza vi sia rappresentata, con un metodo semplice, che l'esperienza, per cotesta prova, raccomanda, come quello del voto limitato; il resto si può affidare all'azione individuale degli elettori, i quali se non

(1) Zanardelli, *Relaz.*, 194-197; Brunialti, *Commento*, 237-242; Pierre, op. cit., pag. 214-217; Genala, *Relazione*, 28 marzo 1892, pag. 47-66; Testo unico della legge elett. pol., 28 marzo 1895, art. 52, 53, 60, 61, 62.

sanno essere vigili, operosi, energici difensori del diritto loro ne debbono a loro medesimi la colpa. Il legato Giampietro Caraffa ripeterebbe loro: *mundus vult decipi, ergo decipiatur*.

Costituito il seggio, deve essere consentita agli elettori ogni maggiore agevolezza per compiere l'ufficio loro. Devono percorrere talora distanze non brevi per recarsi anche solo al capoluogo del comune, e sarebbe opportuno che l'ufficio dovesse trovarsi aperto dal sorgere al tramonto del sole e non potesse essere chiuso prima, nè molto dopo. Prolungare le operazioni elettorali, che sono così semplici, molto addentro nella notte e persino il giorno appresso, peggio lasciare l'urna alla custodia di chicchessia prima che sia compilato il verbale dei risultati dello scrutinio, sono indizii di frodi più che risultato di vere necessità, che nessuna buona legge dovrebbe consentire. Ciascun elettore deve avere tempo e modo di compiere il debito suo, ma nessun ufficio deve avere quasi la tentazione di frodare anche l'espressione dell'urna [1].

Segreto del voto. — Il voto deve essere sincero e libero, ed è ormai generalmente ammesso si debba dare segretamente. La libertà del voto è requisito essenzialmente morale, che la legge può solo in parte guarentire. Quando essa ha sottratto l'elettore all'influenza dei piccolissimi centri, quando gli ha dato un Ufficio imparziale e tutto il tempo necessario per recarsi all'urna senza danno dei suoi privati interessi, quando commina pene abbastanza severe contro chi tenta di comperarlo, di intimidirlo, di usargli qualsiasi violenza fisica, economica, morale, essa non può fare di più, deve commettersi pel resto alla coscienza individuale, al costume, alla dignità che ciascun cittadino deve sentire dell'ufficio suo.

Condizione prima di libertà del voto è il segreto di esso. Anche cotesta condizione è stata lungamente discussa e da una parte e dall'altra si è esagerato il male ed il rimedio. G. Stuart Mill ha detti tutti gli argomenti a favore del voto palese, come li dettavano una nobile ed alta mente e la lunga esperienza del suo paese [2]. Il voto è un ufficio pubblico, che deve essere

---

(1) La legge italiana del 1860 prescriveva un primo e poi un secondo appello; quella del 1882 conservò il primo ed ammise a votare liberamente dopo di esso e sino alle 4 pom., ora fissata con l'idea che al tramonto del sole lo spoglio delle schede fosse compiuto. V. Rel. GENALA, 1892, pag. 80-84.

(2) *Il Governo rappr.*, capo X. Trad. it., pag. 1090 e seg.; e così PADELLETTI, op. cit., p. 216; PLINIO, che attribuisce al voto segreto la caduta della Repubblica, MONTESQUIEU, GIBBON, ecc.

compiuto sotto la sanzione della pubblica opinione; tutta la società vi ha un interesse: *populo grata est tabella,* scriveva Cicerone, *quae frontes aperit, hominum mentes tegit, datque eam libertatem ut, quod velint, faciant, promittant autem, quod rogentur* (1).

Il cittadino deve avere sempre il coraggio della propria opinione. Il segreto del voto, ripetono altri con G. G. Rousseau, non può convenire che ad un popolo corrotto ed a cittadini le cui voci sieno compre; Duvergier de Hauranne affermava che " rendendo segrete le elezioni inglesi si avrebbe Venezia invece di Londra ". Ed è anche verissimo quello che scriveva F. Guizot " che il voto pubblico, nelle elezioni, come nelle Assemblee deliberanti, è la conseguenza naturale del governo rappresentativo. Per la libertà è qualcosa di vergognoso reclamare il segreto per sè quando impone la pubblicità al potere, e non è giusto lamentarsi di non avere diritti che bisogna poi nascondersi per esercitare " (2).

Ma anzitutto anche in Inghilterra l'atto del 18 luglio 1872 ha posto fine al sistema degli *hustings* e quel segreto del voto che venne prima ammesso provvisoriamente per sette anni, dopo lo sperimento, diventò definitivo (3). Ed anche agli Stati Uniti, dove il voto era segreto nella maggior parte degli Stati, coll'atto federale del 3 maggio 1872 venne reso obbligatorio per tutti, di tal guisa che oggi esso è pubblico in pochi, il cui esempio non giova.

Guido Padelletti riteneva che la pubblicità del voto non avrebbe avuto in Italia alcun inconveniente quando i cittadini chiamati al voto erano pochi, cioè pressochè tutti intelligenti ed indipendenti, ma si sarebbe ricreduto coll'allargamento del suffragio, come avvenne appunto ai conservatori inglesi, che combatterono dapprima, ma accettarono e perpetuarono poi il voto segreto. Troppi sono nella società moderna coloro che per una ragione o per l'altra dipendono da influenze contro le quali non potrebbero lottare palesemente. Non trattasi soltanto degli operai, dei contadini, di tutti i salariati che non potrebbero votare contro la volontà di chi li paga, ma dei

---

(1) " Al popolo la tabella è gradita, la quale le fronti degli uomini manifesta, le menti ne cuopre, e questa libertà lor concede di quello fare, che loro aggradi, e di promettere quello di che siano pregati ". Per *Gneo Plancio,* VI.

(2) Rousseau, *Contrat social,* 17; D. De Hauranne, *De la réforme parl. et de la réf. élect.,* Paris 1846; F. Guizot, *Gouv. représ,* vol. II, p. 392; e cfr. Zanardelli, *Relazione,* p. 189-193; Brunialti, *Commento,* p. 219-223; Pierre, op. cit., p. 221-225.

(3) *Ballot act* del 1872, 35 e 36 Vittoria, capo 33; 38 e 39 Vitt., c. 40 ecc.

pubblici funzionarii, dei bottegai, dei professionisti, in una parola, di una gran parte della società, e degli stessi ricchi, degli stessi cosidetti indipendenti ed intelligenti, che non possono talvolta venir meno a riguardi personali o sociali e vivono forse più degli altri di *menzogne convenzionali*. Soltanto il segreto assicura al voto piena libertà, lo sottrae a tutte le influenze corruttrici esterne; il cittadino può in tante altre maniere far manifeste le convinzioni sue, chè a questo principalmente soccorrono la libertà d'associazione e di stampa le pubbliche riunioni, e tutte quelle manifestazioni cui ciascuno può dar di piglio in ogni occasione. Ma il segreto del voto giova sia guarentito per tutti, e per questo sarebbe pericoloso, specie nei minori centri, che venisse richiesta al votante la firma per constatarne l'identità od altra condizione qualsiasi la quale agevolasse la individuazione delle schede durante lo spoglio. Il voto si deve dare segretamente, scrivendolo in luogo appartato, deponendolo chiuso nell'urna, meglio se dentro una busta, come prescrivono alcune legislazioni. E chi tenta di violare questo, come altri segreti deve esser punito (1).

Voto obbligatorio. — Più grave e fra dubbi maggiori si agita la controversia dell'obbligo del voto. Dopo la milizia, dopo la scuola, fu proposto più volte di rendere obbligatorio anche il voto politico, ed a chi lo consideri esclusivamente come una funzione non mancano gli argomenti. L'elettore è tale per sè e per il paese; non deve esser lecito, dice A. Saint Girons, di dare " una dimissione temporanea ", di compiere una abdicazione che non impedisce alcun male e falsa il risultato dell'elezione, dando il potere a coloro che non rappresentano la maggioranza (2). Colle astensioni, il governo rappresentativo cessa di essere sincero e nazionale, per diventare, nelle mani di una minoranza turbolenta e senza scrupoli, uno stromento di oppressione della maggioranza. L'astensione è un incoraggiamento all'audacia dei giacobini; quando Girolamo Pétion può essere nominato sindaco di Parigi con 6000 voti su 80.000 elettori, e Giorgio Danton vicesindaco con 1700, lo Stato è in mano di pochi faziosi. La questione è ancora più grave dove l'astensione è

---

(1) Cfr. le proposte del *passaporto elettorale*, dell'obbligo dell'elettore di firmarsi sul registro nel dare il voto ed altre contenute nei progetti di legge NICOTERA (1892) e CRISPI (1894) sopra citati, che le Commissioni parlamentari scartarono pressochè unanimi, come compromettenti il segreto del voto e fomite di astensioni.

(2) *Droit const.*, p. 168.

il programma di tutto un partito come avviene in Italia di coloro che si dicono devoti al Vaticano ed intendono di protestare così contro l'unità d'Italia con Roma capitale.

La storia è piena di precedenti. La mancanza alle antiche Assemblee dei Galli e dei Germani, quando il popolo era anche l'esercito, veniva punita come diserzione. Era obbligatorio l'intervento alla *Landsgemeinde* nei Cantoni elvetici, e la pena non era soltanto l'esclusione dalla cena che il Landamanno offriva agli elettori, come ad Uri, ma una ammenda [1], che durò fino alle ultime costituzioni nelle quali l'obbligo rimane, ma scompare la sanzione [2], salvo nell'Appenzell interno, dove l'astensione dal voto è punita con un'ammenda di 10 lire. Anche in altri Cantoni svizzeri a democrazia rappresentativa il voto è obbligatorio; la legge del 23 aprile 1835 per San Gallo comminava una multa da 2 a 5 fiorini; e la costituzione del 1850 mantenne l'obbligo del voto associandolo al segreto, mentre sino allora si domandava a ciascuna Assemblea elettorale se intendeva di votare segretamente o palesemente. Nel Cantone di Soletta l'obbligo del voto sancito dalla costituzione del 1 giugno 1856 (art. 17) venne tolto da quella del 1887; nel Cantone di Zurigo la legge comunale del 1866 dà facoltà ai singoli Comuni di sancire l'obbligo medesimo, che a più riprese si tentò indarno di rendere generale. Traccie di cotesto obbligo troviamo anche nei Cantoni di Berna, Argovia, Turgovia, Sciaffusa, e non mancano scrittori autorevoli i quali dimostrano che la Svizzera, meglio d'altri Stati, è chiamata a tentare questa esperienza anche nelle elezioni federali [3]. Il voto è imposto come obbligo in un'ordinanza del 13 ottobre 1643 per il popolo di Southampton, (Long Island), nello Stato di New-York, e in una legge della Virginia del 1705, dove l'astensione era punita con una multa di duecento libbre di tabacco [4]. Più moderni tentativi non condussero ad alcun risultato, sebbene la proposta di rendere il voto obbligatorio venne presentato nel 1890 e nel 1891 all'Assemblea

(1) Blumer G., *Staats und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokrathien*, Saint Gall 1850, vol. I, pag. 592.

(2) Costituzione d'Uri, art. 18, Obwalden, art. 16, Nidwalden, art. 18, Glaris, art. 31, Appenzell est., art. 27; id., int., art. 17.

(3) Deploige Simon, *Le vote obligatoire en Suisse*, Bruxelles 1893; Fred. W. Holls, *Compulsory voting*, Filadelfia 1891.

(4) Holls, p. 11; John Mercer, *Public Acts of Assembly of Virginia*. Williamsburg 1737, p. 12; *Virginia laws*, p. 128.

dello Stato di New-York, nel 1886 a quella del Massachussetts e nel 1887, da Harris Chilton, a quella del Maryland (1).

La proposta fu messa avanti nel Belgio, dove avea già fautori autorevoli, ma non venne accolta; lo fu un giorno d'improvvisazione legislativa, in Italia e subito scomparve come uno sproposito estemporaneo. Nulla di più agevole, infatti, che scrivere l'obbligo nella legge, nulla di più difficile che sanzionarlo. L'esempio della legge sull'istruzione obbligatoria in Italia ed in altri Stati ci pare abbastanza decisivo; sono più di vent'anni che essa venne promulgata, se ne ebbero certamente risultati notevoli, ma siamo ben lungi ancora dal vedere applicata in modo efficace la sanzione che pure fu scritta in quella legge. Gran parte di coloro che si astengono in Italia, continuerebbero nella triste opera loro, gittando nell'urna una scheda bianca o peggio, e nessun risultato se ne avrebbe, quand'anche le multe, per il gran numero loro e la pietà di molti casi, potessero venire percepite. Solo il progresso dell'educazione politica ed il crescente interesse dei cittadini alla cosa pubblica possono determinare la loro frequenza alle urne, che noi vediamo infatti notevole dovunque si agitano le passioni ed è viva la lotta delle parti politiche.

Operazioni elettorali. — Le disposizioni delle leggi elettorali relative al modo della votazione mirano tutte a garentirne la sincerità e la libertà, e chi le percorra, vi troverà l'esatta espressione di una lotta di secoli tra il diritto e la politica, combattuta aspramente in Inghilterra, continuata in America ed in tutti gli Stati costituzionali. La legge s'adopera a procurare che votino soltanto coloro che ne hanno il diritto, a sottrarli da pressioni e corruzioni, ad ottenere la sincera espressione della coscienza popolare; le passioni politiche contrastano questi buoni intendimenti e ad ogni nuova garanzia oppongono più sottili inganni, ad ogni tutela immaginata dal legislatore, un artificio suggerito dall'astuzia umana. Perchè nessuno voti due o più volte in luoghi diversi, o per un altro, o senza averne il diritto, è necessario che l'elettore abbia un documento di identificazione o sia conosciuto dal seggio. Ma l'idea di una specie di passaporto elettorale, suggerita o tentata da alcune legislazioni, sembra inutile vessazione, e l'obbligo imposto da altre a taluno del seggio di garantire con la sua firma l'identità dell'elettore condussero ad incredibili seve-

(1) Si trovano testualmente in Holls, op. cit., *Appendix*.

rità partigiane, per cui furono persino esclusi dal voto, come sconosciuti, cittadini che occupavano alti uffici nella società e nello Stato.

L'elezione può seguire in qualunque locale pubblico abbastanza ampio per consentire al seggio di compiere l'ufficio suo, ed agli elettori di scrivere il voto senza esser veduti, ed esercitare una continua sorveglianza. Nel Portogallo e in qualche altro Stato d'America sembrò luogo adatto la chiesa, e tale parve anche ai padri nostri, quando patria e religione andavano congiunte e gli elettori invocavano anche da Dio lume e consiglio. Oggi non mancano locali pubblici nei quali può seguire la votazione; la sala municipale, quella d'udienza della pretura, la scuola, che non dovrebbe mancare in nessuna sezione di comune dove siano anche soli 50 elettori, possono essere accomodate di tal guisa da accogliere da una parte un tavolo cui si possa girare intorno per il seggio, a fianco, in luogo appartato, ma non tanto da potervi commettere brogli o sotterfugi, un altro piccolo tavolo o parecchi, dove l'elettore si reca a scrivere la sua scheda, e nell'altra parte della sala coloro che hanno votato od aspettano d'esser chiamati. secondo le minute prescrizioni della legge belga, che sono state in gran parte accolte dall'italiana e da altre. Nessuna forza armata può entrare nella sala, nessuno vi può entrare che non sia elettore, chi vi entra non può essere armato, prudenti precauzioni, delle quali può apprezzare l'importanza chi ricordi le elezioni del medio evo tra noi, o conosca in qual modo si fanno in qualche repubblica dell'America [1].

Una nuova difesa contro le male arti che signoreggiano le elezioni e gli scrutinii, e per effetto delle quali il voto è segreto solo di nome si è creduto di conseguire non chiedendo più all'elettore di scrivere il nome, ma di apporvi un segno determinato dalla legge. Le schede sono stampate a spese dell'autorità pubblica, e contengono i nomi di tutti i candidati del collegio; di contro a ciascun nome è un riquadro, che l'elettore deve riempire con un segno di croce per indicare la sua scelta. Avuta la scheda, egli si ritira in un luogo appartato e sulla scheda consegnatagli appone il segno di croce od un timbro speciale accanto al nome, od alla lista di nomi cui intende dare il suo voto; indi ritorna al seggio e introduce la

(1) Testo unico della legge elettorale 28 marzo 1895, art. 64, 65, 66; ZANARDELLI, *Relazione*, pag. 194-197; BRUNIALTI, *Commento*, 240 e seg.

sua scheda nell'urna. Con cotesto metodo, votazione e scrutinio sono più spediti e sicuri, sono eliminate infinite contestazioni, è garantito il segreto del voto perchè l'elettore sfugge al più vigile sguardo del seggio o degli agenti elettorali. Nè prima nè poi nessuno può penetrare il segreto di tutte quelle schede così uniformi, per colore, per formato, per caratteri, per segni, mentre ora, in ciascuna sezione si possono immaginare, e furono più volte adoperati segni più numerosi assai dei tre o quattrocento elettori che possono darvi il voto, ad onta che la legge in generale determini esattamente quello che l'elettore può scrivervi, e vietino segni, sgorbi e persino indebite intrusioni. Cotesto metodo venne accolto dapprima, nel 1857, nell'Australia del Sud, poi dal Belgio, e negli ultimi anni da quasi tutti gli Stati dell'Unione americana[1]. F. Fiske, Mc Crary, Francesco Racioppi ed altri, che studiarono questi sistemi non li additano come perfetti, ma certo l'esperienza li raccomanda a preferenza d'altri, forse anche del nostro, che commettendo all'elettore di scrivere la scheda nella sala, rende facile riconoscerne il voto, suscita controversie infinite pel computo di esse, prolunga l'elezione e lo scrutinio indebitamente[2].

Lo scrutinio è generalmente affidato ai singoli seggi i quali ne scrivono il verbale, mentre se le schede dovessero essere recate all'ufficio centrale correrebbero grave pericolo di trasformarsi lungo il cammino, ad onta di tutte le precauzioni della legge e le custodie della polizia. D'altronde, dato l'obbligo di conservare tutte le schede in plichi suggellati, i quali possono essere poi richiamati prima di convalidare l'elezione, non è possibile che i singoli uffici di scrutinio si sostituiscano agli elettori. L'uso di urne di vetro, affinchè non ne escano schede diverse da quelle che gli elettori vi mettono dentro, e tutte le altre precauzioni sono guarentigie insufficienti a paragone di questa che, se non altro, ci ha fatto vedere per davvero schede e verbali in collegi d'Italia dove le schede neppure si usavano e i verbali erano il risultato della frode più sfacciata. Imperocchè si era arrivato non solo a far votare i

(1) Wigmore, *The australian ballot system*, Boston 1889; Allen, *Electoral reform Assoc.*, citato da Racioppi, p. 107 " Annuaire de législ. comparée ", vol. XXI, p. 937.

(2) Fiske, *Civil Government in the United States*, Boston 1890; Mc Crary, *A treatise of the American Law of elections*, Chicago 1887; Racioppi F., *Nuovi limiti e freni nelle ist. pol. americane*, p. 107. Per le controversie infinite agitate in Italia v. Brunialti, *Commento*, *Appendice*, *Codice elettorale*, e le relazioni della Giunta delle elezioni.

malati, i morti, gli assenti, a scrivere nel verbale un numero di voti maggiore degli elettori inscritti nella sezione, ma a creare di sana pianta votazioni unanimi, là dove neppure un elettore s'era preso l'incomodo di accostarsi all'urna, mostrando come col massimo delle astensioni si poteva conseguire l'apparenza del maggior accanimento politico.

L'ufficio principale dovrebbe essere in ogni caso presieduto da persona di grande esperienza ed autorità, imperocchè se non è possibile trovare in Italia, come in nessun altro Stato, otto o diecimila magistrati per presiedere tutti gli Ufficii, se ne possono trovare cinque o seicento per l'Ufficio principale d'ogni collegio, al quale è commesso dalla legge un còmpito tanto più grave e delicato. A cotesto Ufficio spetta la proclamazione del candidato o dei candidati eletti, che non dovrebbe sembrare difficile impresa di fronte alle chiare e precise determinazioni di tutte le leggi. Le quali devono necessariamente imporre la condizione, che l'eletto abbia un certo numero di voti rispetto agli elettori che compongono il collegio ed ai votanti, per guisa che si possa dire, per quanto è possibile, il rappresentante della maggioranza. Imperocchè può avvenire che pochi si rechino alle urne e può anche avvenire che tra i pochi o i molti che vi si recano, il candidato che ha più voti, abbia ancora il maggior numero contro di sè. Quindi la necessità che l'eletto abbia anche la metà più uno dei voti espressi, e se non l'ha in una prima prova, si debba procedere alla seconda, mentre la proporzione tra gli elettori del collegio e la cifra dei voti che si richiedono per l'elezione è molto varia e generalmente inferiore a quella che la ragione giuridica imporrebbe. Inevitabile tener conto delle astensioni, e sarebbe incivile far pagare ai diligenti la pena per i negligenti, costringendoli ad intervenire due o tre volte alle urne perciò solo che quelli mancano. In tutte le elezioni di minore importanza, in quasi tutti gli statuti sociali, per esempio, l'elezione a secondo scrutinio è valida con qualunque numero di intervenuti, e quando l'eletto abbia il terzo, il quarto e persino il quinto del numero totale degli elettori inscritti potrà sembrare sufficiente, specie là dove l'elezione segue a scrutinio di lista col temperamento del voto limitato. Ivi è chiaro che se vuolsi ammettere ad essere rappresentata una minoranza di un quarto o d'un quinto, occorre stare paghi del sesto o del settimo, e la legge italiana del 1882, come la francese del 1848 s'arrestava infatti all'ottavo, che rarissimamente non fu raggiunto. Con così precisi e semplici cri-

terii non è possibile che la proclamazione del deputato manchi, e non v'è censura che basti, e non dovrebbe essere di sole parole, per quei seggi, che diedero in Italia, più d'una volta, il triste esempio di lasciarsi sopraffare dalla passione partigiana al punto da non proclamare il candidato che era eletto secondo la legge perchè non era quello che essi volevano. Ben è vero che in questi casi la Camera si sostituisce al seggio e la proclamazione ha luogo con breve indugio, ma è così grave e pericoloso sopruso, che la legge dovrebbe severamente ed efficacemente punire (1).

Con la proclamazione del candidato, l'ufficio del potere elettorale è compiuto. La verifica dei poteri, la discussione intorno ai reclami che possono essere presentati e le norme di questi, la convalidazione dell' elezione od il suo annullamento sono uffici che possono essere attribuiti al potere giudiziario od alla Camera, ma che escono ad ogni modo dalla competenza del corpo elettorale. L'elezione è compiuta, le prescrizioni della legge hanno avuto il loro corso, e se sono state in qualche parte frodate o violentate, se la politica ha usurpato il dominio del diritto, e la volontà di pochi si è sostituita a quella del maggior numero, spetta alla magistratura l'indagine, il processo, la vindice azione della giustizia. Questa deve essere agevolata in ogni maniera, e sono assai lodevoli le legislazioni elettorali che ammettono qualunque cittadino a presentare reclami, accuse, querele, imperocchè l'elezione è interesse veramente generale, uno dei maggiori interessi di tutti i cittadini dello Stato. L'azione della giustizia può adunque essere invocata da chicchessia, non dev' essere da alcuno arrestata, e deve colpire inesorabilmente coloro che corrompono, che violentano, che falsano l'espressione della coscienza del paese, della volontà del corpo elettorale. Si comprende che l'azione giudiziaria rimanga sospesa sino a che la Camera non abbia pronunciato su di una elezione; ma poi non deve essere legata al giudizio di questa, non deve essere arrestata da troppo sollecite prescrizioni, nè da alcuna politica considerazione turbata. Non giova che le pene siano gravi, perchè allora restano lettera morta, ma chi offende in qualunque modo queste politiche libertà dovrebbe sempre essere condannato a perderle per un tempo più o meno lungo. E la sentenza dovrebbe essere

(1) Testo unico della legge elettorale, art. 74, e si vedano per gli abusi accennati le relazioni della Giunta per le elezioni ecc.

tanto più rapida e severa quanto più riesce difficile in questa materia raccogliere le prove, quanto più la vittoria è ritenuta dai più come una sanatoria di tutto quanto nella battaglia s'è fatto contro la legge. *Vincer fu sempre mai laudabil cosa*, ma la moderna civiltà, che ha imposto le sue leggi persino alla guerra, non deve consentire che siano violate quelle che presiedono alla libertà e alla sincerità delle elezioni politiche.

Egli è sopratutto a proposito dell'esercizio del potere elettorale che sembra scritto il *quid leges sine moribus vanae proficiunt?* " Vi è, scrive A. Di Tocqueville, nella costituzione di tutti i popoli un punto in cui il legislatore è obbligato di rimettersi al buon senso ed alla virtù dei cittadini. Non vi è paese dove la legge possa tutto prevedere, dove le istituzioni debbano tener luogo della ragione e dei costumi „ [1]. E meglio ancora scrive G. Stuart Mill [2], che " la virtù dello Stato a lungo andare è la virtù degli individui che lo compongono,... grandi cose non si possono fare con piccoli uomini, ed il meccanismo cui troppo si sacrifica, non serve più a nulla per mancanza di quello spirito vitale che troppo si è voluto disciplinare „. Guido Padelletti riconosce, con severità ancora più grande, " che una legge elettorale per quanto buona non può dare buon frutto se non la secondano il senso morale e l'educazione politica del popolo „ [3]. Le presunzioni legali di capacità, le penalità inflitte al broglio elettorale riusciranno inefficaci quando gli elettori non esigeranno nel rappresentante come dote principale ed indispensabile l'onestà, quando continueranno a guardare il suffragio come un semplice diritto e non come un importante dovere, quando saranno abituati a considerare il solo interesse come norma della loro condotta, quando, infine, essi non avranno rossore di accettare un prezzo qualsiasi del loro voto, ed i candidati di offrirlo. L'esercizio del potere elettorale mi pare appunto adatto a provare come la morale e la politica siano spesso discordi, e questa consenta anche a persone che sono o si reputano oneste e persino siedono in cattedra, Catoni censori della moralità altrui, di comprar voti e cercare con ogni maniera di brogli e di intrighi di vincere alla prova delle urne.

Il disordine morale lasciato, specie in talune provincie

---

(1) *Democr. in America*, I.

(2) *Della libertà*, trad. it. nella " Bib. di sc. pol. „ Serie I, vol. V, p. 19, 37.

(3) Op. cit., pag. 314.

nostre, dal dispotismo è tale, che di parecchi collegi italiani si potrebbe esclamare, come Giugurta di Roma antica, l'*urbem venalem si emptorem inveneris*, e veramente compratori non sono mancati mai, in tutto il corso della storia. Sarebbe giusta pena lo infliggere a cotesti collegi la perdita della rappresentanza per tutta la Legislatura nella quale hanno tentato di mandare rappresentanti falsi, come assai efficacemente volle la legge inglese, dove in tutti i Parlamenti v'è qualche collegio castigato così [1]. Ma più dovrebbe riuscire efficace l'influenza della pubblica opinione, che dovrebbe guardarsi da cotesti corruttori come dalla peggior peste della vita pubblica. Imperocchè chi compra i voti fa un affare, mette il suo denaro a profitto, sia che, avvocato, tragga argomento della deputazione ad aumentare le note dei clienti, faccendiere si faccia pagare i favori che ottiene, nobile e proprietario mantenga e rafforzi una legislazione tutta privilegi e protezioni pel capitale, tutta severità e lacune per il lavoro e per le classi meno abbienti. Coloro che vendono il voto imparano così a proprie spese quanto poco giovi loro, anche materialmente, imitare il selvaggio, abbattere l'albero per mangiarne i frutti, mentre il deputato che ha comprato il loro voto non si sente legato ad essi da alcun dovere o riguardo: ha pagato e basta.

Che se l'educazione morale è presupposta dalle leggi sul potere elettorale e sfugge alla sua azione, non può dirsi lo stesso dell'educazione politica, cioè di quel tesoro di lezioni e di esperienze che i cittadini acquistano coll'uso delle loro franchigie. Non può essere scritta nelle leggi, ma queste possono assai contribuire a determinarla. Quando lo spirito del sistema rappresentativo si insinua profondamente nelle abitudini della vita politica, anche le cattive leggi hanno il loro rimedio, e nessun paese, infatti, con una peggiore legislazione

---

(1) Jelf C. A., *The corrupt and illegal practices prevention act*, 1883 (46 e 47 Vitt., c. 51, colla scritta " *Nemo coronabitur qui non legitime certaverit* ", London 1894; De Franqueville, op. cit., vol. II, ch. XXXI; Bonghi R., *Corruzioni elettorali in Inghilterra*, Milano 1894. — Le leggi inglesi sono innumerevoli, ma i casi d'applicazione pochissimi: il Grego li registra tutti in una pagina (403). Nel 1880 furono annullate per corruzione le elezioni di Oxford, Chester e Boston; nel 1870 furono privati di deputato 4 collegi, ed altri prima. Ma si dovette trovare, come dirò poi, un temperamento fra la legge ed il costume, autorizzando spese elettorali che per ogni elezione generale ammontano a molti milioni. Sul broglio e le corruzioni vedi Gentile I., *Il broglio e le elezioni nella Repubblica romana*, Milano 1882; Zanardelli, *Relazione*, pag. 220-225; Brunialti, *Commento, Appendice*, e *Cod. elett.*; Genala, *Relazione*, p. 105-132; Bryce, *American Commonwealth*, vol. II, ecc.

elettorale ha avuto più fecondo rigoglio di vita parlamentare dell'Inghilterra. Il modo più adatto a determinare coteste buone tradizioni, già suggerito da Guido Padelletti che non saprei meglio, " è quello di lasciare al movimento elettorale la più grande, la più estesa libertà possibile, dal suo principio sino alla sua fine; di non aver paura dei contrasti, del cozzo delle opinioni e della luce della pubblicità, di non spaventarsi della crudezza con cui possono manifestarsi le passioni degli elettori ". È necessario che candidati ed elettori si trovino di fronte con maggiore sincerità e franchezza, che si lascino da banda le ipocrisie, che ciascuno senta di dovere qualchecosa al proprio paese. Scriveva Massimo d'Azeglio, che se " la massa degli elettori o inesperti od illusi, potessero veder chiaro gli anelli di quella magica catena, della quale l'un dei capi si salda al cervello del deputato e l'altra alle tasche dell' elettore; se potessero persuadersi, che il vivere tranquillo o agitato, stentato o comodo, dipende in massima parte dai portamenti dei loro eletti, non prenderebbero le cose alla leggiera, non resterebbero accanto al fuoco il giorno dell'elezione perchè piove o fa freddo, vorrebbero vederci chiaro e aprir gli occhi " (1). In Italia, nelle elezioni amministrative dove i nullatenenti si spinsero avanti e caricarono i comuni di spese che poi chi ha, deve pagare, gli elettori si sono persuasi ed hanno capito che, se anche piove, è meglio pigliare l'ombrello od anche l'acqua, ma andare a votare. S'intende bene, che l'attività non dev'essere scompagnata da quell'intimo senso della libertà altrui e del rispetto che le è dovuto, imperocchè qualsiasi opinione ha diritto di essere ritenuta sincera e trattata come tale da tutti.

Anche i costumi elettorali inglesi sono in questi ultimi anni mutati, ma non scemarono certo l'attività e la sincerità della vita pubblica. Ivi l'espressione del potere elettorale è sincera, ad onta di tutto, ed il Governo non sente alcuna necessità di " preparare l'ambiente " alle elezioni, il che seduce a prepararlo poi alle leggi nel Parlamento, alle sentenze coi magistrati, ed a corrompere tutta la vita pubblica di un popolo. Ivi, specie nei tempi che chiamerò classici del sistema parlamentare, nei tempi in cui le più difettose leggi hanno fatto l'Inghilterra quello che essa è nel mondo, il candidato percorreva case e botteghe a sollecitare in persona il suffragio

(1) *Lettera agli elettori*, Firenze 1865, p. 28.

da ogni elettore, spiegandogli le ragioni della sua condotta passata e le sue idee per l'avvenire. E quando era venuto il giorno del *poll*, il candidato sceglieva scrutinatori e sorveglianti di tutte le operazioni elettorali, e prendeva parte attiva alla battaglia con discorsi senza fine. Ad ogni istante giungevano file di carrozze e carri decorati di banderuole cariche di elettori, che la folla applaudiva o fischiava secondo i loro colori. Agenti elettorali correvano da ogni parte, esortando gli incerti, rafforzando i deboli, animando gli indifferenti. Gli amici dei candidati, chinati sul balaustro degli *hustings*, contavano con ansietà i voti già dati; i candidati incoraggiavano col gesto e colla voce i loro partigiani. E tutto seguiva in perfetto ordine, tra una folla eccitata al maggior grado: una confusione ordinata, un tumulto pacifico, nel quale non si vedeva mai un rappresentante della forza pubblica [1]. Lo stesso avviene, con una agitazione anche maggiore agli Stati Uniti d'America e presso altre libere genti. Ma tutto questo suppone, accanto al potere elettorale, altri elementi, una grande libertà di associazione e di riunione, una stampa autorevole, indipendente, una tradizione rispettabile ed una dignità grande di Governo; tutto questo suppone qualità che la legge è impotente a determinare.

Allora il potere elettorale è veramente in grado di compiere l'altissimo ufficio suo, e riesce a dare qualità e modo agli altri poteri dello Stato. A queste condizioni soltanto, anzi, giova riconoscerlo, si può considerarlo come un vero potere, onde traggono le loro origini la Legislatura ed il Gabinetto, il quale, sebbene non sia da essa nominato, deve trovarsi col Parlamento in pieno e continuo accordo.

Il potere elettorale e le elezioni. — Tutte le questioni che sono state agitate, tutte quelle che si possono fare intorno al potere elettorale non debbono essere risolte alla stregua delle considerazioni giuridiche che abbiamo cercato di riassumere, e sono ormai entrate, si può dire, nel patrimonio scientifico. Le elezioni generali politiche, che costituiscono il momento più decisivo della vita di un popolo libero, ed anche perciò possono consi-

(1) Lefèvre-Portalis, *Les lois et les moeurs élect. en France et en Angleterre*, Paris 1885; R. Gneist, *Storia del Parlamento inglese*, trad. it., Torino 1892; G. Grego, *A history of parliamentary elections and electioneering*, London 1892; Jephson U., *The platform, its rise and progress*, 2 vol., London 1892; De Franqueville, op. cit., vol. II, ch. XXIX, XXX, XXXI, ecc.

derarsi come l'esercizio di un vero potere, sono ben lungi dal seguire in tutto come prescrivono le leggi e dal raggiungere i fini ai quali miravano i legislatori. In nessun altro istituto del diritto costituzionale penetra, con maggiori e più deleterie influenze, la politica; nessun altro potere viene esercitato in modo meno conforme al diritto, e per conseguenza di nessun altro può dirsi che, fuori dalle grandi linee segnate dalla scienza, spiccano nell'esercizio suo le distinte fisonomie dei singoli popoli.

Non è necessario e neppure sarebbe possibile descrivere i costumi elettorali di tutti i popoli; basterà intrattenerci di quelli sui quali più viva si ferma l'attenzione, perchè costumi di maestri antichi di libertà, di genti nuove lanciate a corsa sfrenata nella pista della democrazia, o perchè intimamente ci toccano come cosa domestica. I pochi cenni che seguono sui costumi ed il movimento elettorale in Inghilterra, agli Stati Uniti e in Italia mostrano, del resto, ad esuberanza come il potere elettorale sia diverso nel suo concetto scientifico e nel suo esercizio, e di quali elementi d'osservazione e di giudizio debba tener conto chi studia, modera, guida la vita di un libero popolo.

a) Le elezioni politiche in Inghilterra. — Riesce difficile immaginare un sistema elettorale più contrario a qualsiasi principio razionale di quello che resse per tanti secoli l'Inghilterra. E pure Guglielmo Gladstone non esita a manifestare le più vive ansie per i mutamenti radicali che lo hanno trasformato. “ La costituzione parlamentare dei nostri padri era un mosaico. Le singole parti avevano le forme ed i colori più curiosi; vi erano tutte le varietà della franchigia, dalla nomina del deputato fatta da un solo elettore, al suffragio quasi universale, come dire da zero all'infinito. Era un mirabile equilibrio dei più diversi elementi, per la rappresentanza dell'intelligenza, per l'educazione politica dei più capaci fin dalla prima giovinezza. Intrinsecamente cotesta costituzione elettorale era molto più favorevole agli interessi pubblici del sistema presente „ [1]. Da cinquant'anni quello che era il privilegio di pochi diventò il diritto del maggior numero. La Camera dei Comuni esce ora da un voto pressochè universale. I partiti politici gareggiarono dapprima nell'educare le masse alla vita pubblica, poi nell'ordinarle ad essa, sostituendo agli organismi rudimentali ed effimeri d'un tempo vaste e potenti

(1) “ Nineteenth Century „, 1879, VI.

associazioni politiche, liberali, conservatrici, radicali, che hanno estesa la loro azione a tutto il Regno Unito. L'associazione liberale di Birmingham, la prima e la più potente, si formò nel 1868, sull'esempio degli Stati Uniti, e nel 1873 venne riordinata " per assicurare il trionfo dei principii liberali nel governo del paese „; così il *caucus* (1) diventò una istituzione organica. V'è un comitato per ciascuno dei 19 quartieri della città, eletto da tutti coloro che aderiscono allo scopo dell'associazione e versano una piccola quota determinata. Gli elettori si riuniscono una volta all'anno, nello stesso giorno ed ora, in tutti i quartieri. In ciascun collegio, i comitati di quartiere nominano un consiglio divisionale, che si compone di tre elettori per ogni cento, in media trecento, e designa il candidato alla deputazione, a maggioranza di due terzi. Gli uffici direttivi dell'associazione e dei comitati di quartiere, con facoltà di aggregarsi altri 40 membri, formano il comitato esecutivo, e tutti i membri di questo e dei comitati di quartiere formano l'assemblea generale, che accoglie intorno a 2000 persone e costituisce una vera " Corte d'appello della pubblica opinione „ contro le decisioni dei consigli di circoscrizione. Qui appare subito un grande temperamento alle leggi elettorali: queste ammettono al voto gli elettori direttamente, senza mandato imperativo; il costume chiama a designare il deputato, e con esso i candidati agli altri uffici pubblici, tutti i cittadini, anche le donne, e gli elettori si impegnano a votare per chi sarà designato dai comitati di loro scelta. Manchester ha il suo " Consiglio dei milleduecento „, Liverpool il " Consiglio dei cinquecento „, e così gli altri centri. In taluni è ammessa la cooptazione, in altri respinta; dove si coscrivono senza condizioni tutti i liberali, dove si esige un contributo; alcuni accettano tra i socii tutti i cittadini, anche le donne, altri i soli elettori. Allo

---

(1) Il *caucus* propriamente sarebbe una *riunione di beoni*, dalla parola latina *caucus*, *vaso da bere*, espressione usata già in Germania. È riunione di cittadini o di elettori per la nomina dei candidati ai pubblici ufficii o per intendersi sopra una o più elezioni. Altri fanno derivare la parola da *calkers* o *caulkers*, *adunanza* (Escott. *L'Angleterre*, II, 70, 71 nota); altri da due voci celtiche: *co*, *concordia*, e *cuis*, *affare*, quasi *riunione d'affari* (Carlo Mackay, " Pall Mall Gazette „, 24 genn. 1879); dai *caulkers*, *calafati*, di Boston riuniti per protestare contro le vessazioni dei soldati inglesi (Whitridge, *Cyclopedia*, hoc tit.); finalmente da un vocabolo degli Indiani del San Lorenzo, *kaw-Kaw*, che significherebbe *consiglio*. L'uso del nome venne d'America; in Inghilterra lo adoperò per primo lord Beaconsfield, in un discorso all'Associazione liberale di Birmingham.

stesso modo dei liberali si sono ordinati i conservatori, le cui " associazioni costituzionali „ hanno generalmente forma più oligarchica e richiedono sempre un contributo. Più aperte e rispettose delle opinioni degli aderenti sono le associazioni radicali, le ultime nel tempo, ma già avviate a grande potenza.

Queste associazioni hanno una specie di ordinamento federale, che mette capo ad un consiglio centrale, di solito molto numeroso, con un Comitato esecutivo. L'associazione liberale centrale si propone di favorire la creazione di comitati, di consigli, d'associazioni, far prevalere nel paese le idee liberali, assicurare la concentrazione delle forze e dei mezzi del partito, organizzare riunioni e conferenze, distribuire libri ed opuscoli per propagare le idee del partito. I conservatori, oltre alle associazioni esistenti, fondarono nel 1883 la *Primrose League*, alla quale si inscrissero in folla giovani e donne delle classi che sogliono chiamarsi elevate. In alcune contee, dove i conservatori hanno una grande prevalenza, i membri della Lega riuniscono gli operai, i servitori, i contadini, tengono conferenze per combattere le idee radicali, imparano loro con grande amore l'eguaglianza, la libertà, il buon governo dello Stato, secondo le idee di lor parte e gli interessi conservatori. Vigilano ogni cosa, conoscono, ammaestrano, dirigono ogni elettore, adoperano ogni mezzo per rendere le riunioni piacevoli e variate [1]. Neppure mancano associazioni politiche di donne, e Comitati dissidenti, oltre ai *Clubs* [2] o circoli, che sono da tempo più antico attivi focolari della vita politica inglese.

Il *caucus* esercita sulle elezioni politiche una azione decisiva. " Necessariamente costretti a riassumere una quantità di opinioni diverse in una sola, che viene fusa in una rigida forma e rimane per un anno immutata, gli elettori perdono buona parte della loro indipendenza. Peggio ancora, il sistema riesce in fondo ad escludere dal Parlamento gli uomini eminenti, che serbano un elevato sentimento della loro dignità e indipendenza. Taluni si ribellano, è vero, e dal *caucus* si appellano agli elet-

(1) Oltre ad Elliott, De Franqueville ecc. si vedano alcuni romanzi inglesi di Giorgio Elliott, di Beniamino Disraeli, di Ouida: specie nel *Syrlin* di Ouida si può molto e piacevolmente imparare sull'ordinamento e l'azione di coteste associazioni politiche inglesi.

(2) Sui *clubs* inglesi si veda: Erskine May, *Const. history*, vol. II, cap. IX e X; *History of two acts*, London, 1796; Loey, *Clubs of the wordls*, Lipsia, 1880, 2ª ediz. Vedi più innanzi, dove si parlerà del diritto di associazione.

tori... „ (1) Enrico S. Maine, “ seguendo il metodo dell'antica tossicologia italiana, trova che la rappresentanza è l'antidoto contro il veleno degli eccessi democratici e il *caucus* distrugge l'antidoto „. A voler essere logici, gli elettori, al pari degli eletti, sarebbero mutati in altrettante macchine da voto: ma, per fortuna loro, gli Inglesi non sono logici! D'altra parte, questo ordinamento ha messo anche in luce i migliori lati del carattere britannico, l'abitudine dell'iniziativa individuale, la devozione disinteressata, lo spirito di sacrificio, l'assidua cura per la cosa pubblica, l'ardore alla difesa dei principii e delle idee proprie. Nessuno sforzo li stanca, nessun insuccesso li doma; uomini e donne, giovani e vecchi, duchi ed operai partecipano attivamente alla vita pubblica, come all'amministrazione di un patrimonio comune.

Queste associazioni non esercitano la loro azione soltanto nei preludii delle elezioni. Oltre alla energica ed assidua opera di propaganda, vigilano la formazione e la revisione delle liste elettorali, che raggiunge così un grado di perfezione cui giammai nessuna legge, presso alcun popolo, ha potuto condurle. Quando le elezioni s'avvicinano, i candidati ed i loro amici percorrono il collegio, e parlano, parlano, parlano, nelle scuole, nelle officine, nelle sale di concerti, sul prato del *lawn-tennis*, in piazza, se avviene loro di trovare che gli avversari hanno affittato tutti i locali disponibili. “ Non si può dare una idea di queste riunioni a chi non vi abbia assistito „ (2). Il pubblico non solo si appassiona, ma si agita, vibra alla voce dell'oratore, specie se è uno dei sovrani della parola; le grida, gli applausi, i grugniti lo interrompono, si agitano le mani, i fazzoletti, e duri pure l'assemblea parecchie ore, e sia pure agitata, nessuno la abbandona; alla fine tutti, a capo scoperto, in piedi, come grido di concordia, intuonano il *God save to Queen*. I candidati distribuiscono promesse, descrivono a foschi colori l'avvenire serbato alla patria se prevalessero gli avversari, rispondono a tutte le questioni loro rivolte. La lotta è generalmente cortese; anche quando l'avversario sarebbe indegno di rispetto, se ne combattono le idee, ma sempre da gentiluomini. Infine un elettore influente dichiara, che il candidato prescelto è: “ *fit and proper persone*, l'uomo più adatto a rappresentare il collegio „; la sua proposta viene messa ai voti ed approvata, per

(1) De Franqueville, *Le gouv. et le Parlem. britannique*, II, ch. XXVIII.

(2) De Franqueville, op. cit., p. 403, 404.

lo più senza contrasto, rare volte respinta. Gli amici, perfino la moglie, vengono in soccorso del candidato; nel 1886 la vecchia signora Gladstone interviene ad un Comizio tenuto in uno dei quartieri più popolari di Londra. I candidati parlano nei piccoli centri, alle stazioni delle ferrovie mentre s'arresta il treno; pubblicano lettere, ricordano opinioni e discorsi di uomini eminenti sulle questioni del giorno, distribuiscono immagini, incisioni, allegorie che reputano meglio adatte ad influire sulle masse. Inoltre vanno di porta in porta a visitare gli elettori [1], aiutati dai parenti, dai partigiani, dagli amici, per ringraziare i più fervidi, animare i dubbiosi, convincere gli indifferenti, convertire gli ostili. Porte e finestre si adornano di affissi, di bandiere, di lanterne a colori, le mura sono coperte di annunzi, di eccitamenti, di discorsi. Vetture, omnibus, uomini-affissi (*sandwichs*) percorrono il paese, ed il movimento cresce e si fa veramente vertiginoso, sino al gran giorno dell'elezione, specie se tutto il paese è agitato per la rinnovazione della Camera. Oltre alle promesse corrono denari e, molti, perchè tutti cotesti servizi elettorali sono largamente retribuiti, per quanto le leggi s'adoperino a determinare severamente le spese lecite, che sono pure molto considerevoli [2].

---

(1) L'uso è antico e chiamasi *canvass*. Cowper, *Letters*, London 1784; Trevelyan, *Life of Macaulay*, I, 277.

(2) La venalità e l'abuso delle influenze furono per secoli il flagello delle elezioni inglesi. Dal 5 atto del terzo anno del Regno di Edoardo I, il quale, ad assicurare la libertà delle elezioni, ordinava " che nessuno, sotto pena di *great forfaiture*, distolga chicchessia dal compiere una libera elezione, per forza d'armi, per malizia o per minaccie ", non v'è stato, si può dire, mai tempo in cui la legge non cercasse di combattere la corruttela, ma appunto le molte leggi provano, che nessuna riusciva nell'intento, e si ebbero abusi veramente incredibili. Il borgo di Sudbury fu messo pubblicamente in vendita (Walpole's, *Memoirs*, I, 43); Oxford offrì di nominare chi pagasse i debiti della città (*Parliamentary history*, XVI, 397); e lord Chesterfield scriveva a suo figlio: " Ho parlato ad un mercante di borghi e gli ho offerto 63.000 lire it. per assicurarvi un seggio in Parlamento; ma colui sorrise e si strinse le spalle, assicurandomi che non si possono trovare borghi a quel prezzo, perchè i ricchi mercanti delle Indie (*nabab*) li hanno accaparrati a 65.000 lire almeno, alcuni anche a centomila lire. Proprio me ne dispiace " (*Letters*, 19 dic. 1767). La più dispendiosa elezione fu quella nella quale Wilberforce co' suoi amici, ebbe a combattere nel 1801 le famiglie dei Fitzwilliam e degli Harewood nel Yorkshire, e si spesero dai candidati dodici milioni! (Franqueville, op. cit., I, 467). — Lord John Russel (*Memorie*, p. 35), narra che certi borghi si pagavano ancora 5.000 lire sterline, a mille l'anno, " per non rimaner gabbati in caso di anticipata dissoluzione della Camera ". L'inchiesta del 1836 mise in luce le più curiose scene di corruzione, le più squisite furfanterie, e brogli e violenze d'ogni maniera (*Parl. Pap. Select. Comm. Bribery*

Se l'elezione non è *contestata*, nel giorno stabilito dal decreto di convocazione si procede alla nomina; se v'ha contrasto e si trovano in presenza due o più candidati, ha luogo lo scrutinio *(poll)* da due a sei giorni dopo. Il numero delle elezioni *unopposed* va sempre scemando (1) in ragione della vivacità cre-

---

at elections, 1835). Dopo la riforma elettorale del 1832, incominciò una più vigorosa azione delle leggi, secondata da un risveglio morale che ne agevolò l'efficacia. L'atto del 1891 rese più facile la prova delle corruzioni (4 e 5 Vitt., c. 57); venne emendato nel 1842 e nel 1852 (5 e 6 id., c. 102; 15 e 16 id., c. 57) e riformato nel 1854, col *corrupt practices prevention act* (17 e 18 id., c. 103). Una inchiesta parlamentare del 1860 dimostrò, che queste leggi non avevano avuto una grande efficacia, e la corruzione era sempre diffusa, " perchè la pubblica opinione non si pronunciava abbastanza contro di essa ". *Corrupt practice prevention, Parl. Pap.*, 1860; il che fu confermato dalla nuova inchiesta del 1868, che tuttavia notò qualche miglioramento e suggerì altri rimedi. *Parl. Pap.*, 1868-69. — Dopo lunghe discussioni, si riuscì all'atto del 1883 (46, 47 Vitt., c. 51) " per meglio prevenire le consuetudini illegali e corruttrici nelle elezioni parlamentari ", esteso l'anno dopo alle elezioni amministrative (47 e 48 id., c. 79).

Queste leggi mirano a prevenire e punire le usanze corrotte e le illegali. La corruzione a denaro, *bribery*, che R. Bonghi chiama *birberia* (*Le leggi inglesi contro la corruzione elettorale*, " N. Antol. ", 16 dic. 1892); la corruzione con cibi, bevande ecc., *treatment, trattamento;* l'influenza indebita, la sostituzione di persona, la falsa dichiarazione sono *corrupt practices*, fatti corrotti; pagare trasporto di elettori, uso di sale, affissioni a chi non ne fa mestiere, o pagare spese legali a chi non ha facoltà di farle, fuor di tempo, o in più, indurre a votare chi non deve, pubblicare notizie false del ritiro d'un candidato, pagare torcie, bandiere, bande musicali, non presentare a tempo il conto delle spese legali, sono *illegal practices*, evidentemente meno gravi e più difficili a colpire.

Questo affare delle " spese consentite dalla legge ", che si considerò come un temperamento tra la morale e la politica, aumenta d'assai l'onere dell'elezione. Nelle elezioni generali del 1867 si sono spesi così circa 35 milioni di lire ital.; nel 1874, 26 milioni; nel 1880, 42. In queste ultime, nel Kent si spesero in un collegio 265.000 lire italiane, nel Middlesex 450.000, nel Lancastro sud-est 648.000; nelle isole Shetland e Orkney le spese si elevarono a 225 lire per elettore, nella contea di Durham a 63 lire. Le spese tutte dell'elezione sono comuni ai candidati, che devono dar cauzione, da 2500 a 17.500 lire it. per i borghi, da 3750 a 25.000 per le contee). Nelle elezioni del 1885, per 1333 candidati, si ebbero le spese seguenti: sale delle votazioni 48.797 Ls.; bolli, schede, avvisi, spese di cancelleria 41.285 Ls.; presidenti degli uffici elettorali e commessi 101.938 Ls.; assegni ai *returning officers* 33.047 Ls.; spese varie 20.838, che furono pagate ai *returning officers*. Inoltre: agenti elettorali 220.144 Ls.; commessi e impiegati 103.118; stampati e affissi 200.980; cancelleria, posta, telegrafo 83.204; riunioni pubbliche 28.075; sale dei comitati 35.511; spese varie e personali 119.200, totale 790.287 Ls. e in tutto 1.126.194 Ls., cioè quasi 26 milioni di lire nostre. E secondo le leggi si sarebbe potuto spendere anche di più!!

(1) Nel 1865 vi furono 300 elezioni non contestate; nel 1874 solo 76, nel 1885, 35, nel 1886, quando i conservatori non si opposero alla rielezione dei liberali unionisti, 277; nel novembre 1894 furono 52.

scente delle lotte elettorali e del meno rigido ordinamento dei partiti. In tutta la procedura elettorale la vigilanza è resa più facile ed assidua e l'obbligo di porre francamente la candidatura, per l'uno o per l'altro partito, dà alla lotta un carattere di grande sincerità. Le elezioni contestate presso la Camera dei Comuni sono pochissime, e un annullamento dello scrutinio è raro, nè diede luogo mai a sospetti di decisioni partigiane, dopo che la verifica delle elezioni contestate viene affidata ai giudici della Corte suprema. La lotta è generalmente molto viva, in ragione del grande interesse che gli Inglesi prendono alla pubblica cosa (1), ma quando il *returning officer* ha detta l'ultima parola e proclamato l'eletto, tutto è finito; nessun rancore, nessun risentimento, nessuna passione sopravvive ad una agitazione, che pareva dovesse determinare una guerra civile. Uno dei tratti più notevoli del carattere inglese è la cortesia e la dignità colla quale si accetta generalmente la disfatta. Le recriminazioni sono estremamente rare, e le espressioni con le quali i vinti salutano gli elettori sono sempre le più convenienti; *saper essere battuti*, disse un giorno Guglielmo Gladstone, è la prima abilità politica. I vinti dell'oggi sono i vincitori del domani, i partiti si alternano al potere per il pubblico bene, ed il Governo non si ingerisce in alcuna maniera nelle lotte. Sa di essere egli *sub judice*, e qualsiasi pressione, qualsiasi indebita ingerenza nell'esercizio d'un potere superiore al suo, sarebbe considerata come attentato di carpire o frodare la sentenza del giudice in un litigio privato. Così, mentre non è avvenuto mai in Ispagna e quasi mai in Italia che le elezioni riuscissero contrarie a coloro che si trovano al potere, il caso è abbastanza frequente in Inghilterra; i Gabinetti *sanno esser battuti* al pari dei candidati, e non cercano un solo momento di resistere al verdetto del paese. Riconoscono che non vi è giudice superiore, che vani tornerebbero loro il ricordo dei servizi resi, le supreme esigenze della patria,

(1) Prima del 1832 si erano avute naturalmente poche elezioni con un numero ragguardevole di voti. I *Parl. Papers* ne ricordano una con 8639 voti a Londra (1830-31, X, 204), una con 8319 nel Westmoreland (1831, XVI, 149); ma di contro si ebbero elezioni con 9 voti a Yarmouth e Winchelsea, 10 a Birmingham e Bath, ecc. (Ivi, X, 204). Dal 1832 al 1867 votarono in media tre quarti degli elettori inscritti o poco meno. Nel 1880 si ebbero 2.790.000 votanti su 3.038.726 elettori inscritti; nel 1885, 4.391.846 votanti su 8.711.920 elettori. In queste elezioni si ebbe perciò una media di 73.8 per cento, con un massimo di 92.5 ed un minimo di 60 votanti su cento elettori e in Irlanda fra 93.5 e 50.

la fiducia della Corona. Allorchè il paese ha parlato nei comizii, la sua sentenza è cosa giudicata: nessuno vi si è ribellato mai.

Questa invidiabile educazione politica, questo sentimento vivace e schietto della vita pubblica hanno consentito al popolo anglosassone di svolgere il sistema parlamentare tra istituzioni che parevano opporgli i più stridenti contrasti: una Chiesa ufficiale, una selva di privilegi, una corruzione sfacciata, una mostruosa disuguaglianza, come gli consentono ora di affrontare quelle profonde e radicali trasformazioni democratiche, che hanno scosso o travolto altre genti. Cotesti risultati dell'esercizio del potere politico non si devono solo alle leggi e agli ordinamenti elettorali, ma al costume. e sono possibili perchè tutto l'ambiente è foggiato da secoli in guisa da assicurarli, perchè in nessun paese sono maggiori il rispetto della legge e il sentimento della libertà, la responsabilità di tutti coloro che esercitano un potere e l'attività del cittadino, il rispetto di sè e quello d'altrui. Laonde può asserirsi, che per quanto oscuro sia l'avvenire politico di tutti i popoli, nelle crisi molteplici che li tormentano, l'Inghilterra ha le minori probabilità di vedere scemati o perduti i benefici che la forma di governo in cui fu maestra alle genti ha contribuito a procurarle.

b) Le elezioni agli Stati Uniti. — Gli Americani del Nord, più ancora degli Inglesi, sanno che il voto è il risultato finale di una lunga serie di atti preliminari e preparatorii, ed hanno una " macchina " più perfezionata (1). Dalle modeste istituzioni locali alle elezioni federali, l'attività dei partiti è continua, energica, assorbente; non v'è angolo del paese ove non abbiano seguaci, non v'ha atto della vita pubblica dove non esercitino il loro influsso. In ogni centro, ciascuno dei grandi partiti convoca ogni anno una assemblea primaria dei proprii aderenti, cui avrebbero diritto di intervenire tutti, ma dove accorrono naturalmente soltanto i più ardenti, i più irrequieti, i più interessati. L'assemblea elegge il Comitato che dirigerà le forze locali del partito, sceglie i delegati alla convenzione di Contea, designa i candidati agli uffici pubblici. Allo stesso modo sono ordinate le convenzioni di Contea e quelle di Stato, ed ogni quattro anni si tengono convenzioni nazionali, per designare il

(1) La macchina, *the machine*, chiamano gli Americani l'organismo dei loro partiti per le elezioni. Bryce, *Amer. Comm.*, ch. LX, LXI, LXII, intitolati: " La macchina; come è fatta; come funziona ".

Presidente dell'Unione e determinare il programma delle elezioni *(platform)*. Prese le deliberazioni relative al movimento elettorale, scelti i candidati, i sostenitori dei soccombenti, con forte spirito di disciplina, con assoluto rispetto ai voleri della maggioranza, si schierano intorno a quelli prescelti. Allora la macchina mette in movimento tutti i suoi congegni. " I Comitati si pongono all'opera, il lavorio elettorale riprende in ogni città, in ogni villaggio, e per lunghe settimane, sospesa ogni altra preoccupazione, tutto un popolo si prepara alla grande battaglia. Con disperata insistenza si moltiplicano in quel periodo i giornali e le pubblicità d'ogni genere; come il giorno si avvicina, si succedono grandi adunanze, con processioni, riviste, cavalcate, musiche, bandiere, uniformi, fiaccole, emblemi allegorici, che sfilano per ore ed ore sotto gli occhi del pubblico inneggiante ad un nome e ad un partito, mentre su tutto e su tutti spandesi una incessante pioggia di dollari " [1].

Tutto questo movimento elettorale è diretto dai *politicians*, cioè da persone che della politica si sono fatto un mestiere e di esso vivono, la cui azione era stata già notata da A. di Tocqueville [2], ma è smisuratamente cresciuta di poi, al punto che si invocano oggi freni contro questo potere occulto, anonimo, irresponsabile, che si impone in realtà a tutti i poteri dello Stato, li guida, li domina, e tiene nelle sue mani il potere elettorale. L'Inghilterra ebbe per secoli la *gentry*, gentiluomini di campagna, che attendevano al Governo locale e resero possibile quella mirabile fusione della società con lo Stato. L'America ha invece i *politicians*, che se anche non si vogliano chiamare, come taluno fa, " uomini a coscienza elastica, di istinti famelici, uccelli di rapina, che oscurano il puro sole delle istituzioni democratiche " [3], sono veri mestieranti della politica. Cotesti uomini, usciti dall'ombra nella quale tornano appena chiusa la lotta, " preparano il terreno secondo criteri, combinazioni, compromessi ed interessi, che il pubblico ignora: le assemblee primarie e le convenzioni non fanno che mettere il suggello alla scelta dei capi, o tutt'al più decidere fra i

---

(1) Racioppi, op. cit., p. 59, e cfr. Bryce, c. LXVI e seg.

(2) *Democr. in America*, vol. II, p. 13, ed. p.

(3) Racioppi, op. cit., p. 61; Seaman, *Gov. Amer.*, Sez. II, ch. I; C. Jannet, *Gli Stati Uniti*, nella " Bib. di sc. pol. ", serie I, vol. VI, cap. VI, § 2; De Sartiges, *Les mœurs électorales aux E. U.* " Revue des deux Mondes ", 15 juin 1871; Duvergier de Hauranne, *Huit mois en Amérique*, vol. II, p. 26. E si veda anche qui tutto il sistema in azione nel romanzo di F. Cooper, *The steamer*, ed in altri.

varii gruppi del partito quale avrà diritto di imporsi agli altri „. Così le adunanze elettorali, le quali in teoria dovrebbero essere un mezzo per consultarsi e mettersi d'accordo, nella pratica sono diventate macchine formidabili, per sostituire al corpo elettorale il potere dei primi venuti (1).

Questo ordinamento dei partiti determina anzitutto una eccitazione artificiale della lotta, perpetua difficoltà e pregiudizi, acuisce esclusivismi ed intolleranze. I principii si riducono spesso ad enunciazioni equivoche od astratte, ed i capi non curano di scegliere i migliori e i più adatti agli uffici, ma quelli che possono accogliere maggiori suffragi. Gli ingegni superiori, i quali suscitano gelosie e sdegnano di inchinarsi alla folla, i cittadini di maggior fama ed esperienza, gli uomini di carattere, oggi più che ai tempi di A. De Tocqueville, sono spesso lasciati in disparte; si preferiscono i candidati locali, devoti ai capi, nullità che non dànno ombra, coscienze disposte a vendersi, caratteri malleabili, da cui i *bosses* o capi del partito possono sperare lauti compensi. Giovarono ad accrescere la potenza di cotesti *politicians* l'estensione veramente esagerata del principio elettivo (2), l'eccessiva brevità degli uffici politici, che muta la vita pubblica in una continua caccia alle funzioni ed agli annessi stipendii (3), e sopratutto la nessuna garanzia giuridica dei funzionari, che si cambiano a capriccio dei vincitori (4).

Gli inconvenienti che derivano da siffatto esercizio del potere elettorale e ad esso si accompagnano sono stati descritti e non senza esagerazioni da molti scrittori. Imperocchè vi sono luci ed ombre; le influenze molteplici determinano una reciproca vigilanza, il buon senso del popolo spezza talvolta le maglie fitte degli interessi e nel cozzar vivo, fragoroso, continuo di coteste battaglie non sempre i migliori soccombono. In gran parte è però vero: ogni idealità della vita pubblica è spenta, e la classe che vive e specula sulla politica costituisce una vera " agenzia di collocamento „, la quale spinge ad uguale corruzione tutte le imprese private che hanno bisogno

(1) Racioppi, op. cit., 61.

(2) Lieber, *La libertà civile e l'autogoverno*, cap. XIX, pag. 772, " Bib. di sc. pol. „, serie I, vol. V.

(3) Bryce, op. cit., vol. I, p. 145, 192, II, 499.

(4) Fin dal 1832 il senatore Marcy, dello Stato di New-York giustificava in pieno Congresso il sistema col vecchio grido " ai vincitori le spoglie „, laonde fu chiamato *spoils system*, V. Bryce, vol. II, capo LXV, p. 481.

dell'appoggio, del silenzio, dell'impunità di uffici o magistrati che dalla elezione dipendono „. I costumi elettorali sono precipitati così in basso, che è meraviglia constatare come la nazione non ne sia colpita. Aggiunte e sottrazioni di schede, moltiplicazioni di elettori, personazioni, brogli e falsità d'ogni genere si commettono alla luce del sole, su scala vastissima „. Chi scorrendo taluna delle più recenti leggi americane, non è tratto ad argomentare, pieno di meraviglia, dall'enorme cumulo di prescrizioni e di precauzioni legislative, l'enormità delle frodi che vi si commettono? „ (1). Ma quando ci allontaniamo dai grandi centri politici, dalle metropoli dove lotta più fervida la vita del paese, quando percorriamo i centri minori e le campagne dove vive il maggior numero degli abitanti (2), si comprende che il vecchio spirito puritano anima ancora la repubblica e costituisce un potente contrappeso a cotesta corruzione degli ordini pubblici. D'altronde già da tempo, di fronte al supremo pericolo che ne derivava, “ il forte popolo americano si è scosso, con l'energia che mette in tutti i suoi atti „, porgendo così un altro prezioso insegnamento alle vecchie genti europee (3). Al potere elettorale si imposero nuovi freni, poichè non era pos-

(1) Così il Racioppi, che nel libro citato studia con ingegno e coscienza coteste nuove espressioni della vita pubblica americana, e cita la legge elettorale californese, 11 marzo 1870. “ Ann. de légis. étrangère „, XIX, p. 897. Il prof. Commons, dell'Università d'Indiana, dice che “ *aldermen* è sinonimo di affarista, e diventare membro della Legislatura significa fare un buon affare „. Il capo dello Stato arriva al potere diffamato dalla metà della nazione, quando sembrerebbe più degno della galera che della suprema magistratura (Moncure Conway, *Republican Superstitions*, pag. 116, 117). — Dopo la guerra di secessione, germogliarono i peggiori *politicians*, i famosi *carpet baggers*, le cui bande fameliche si precipitarono sugli Stati del Sud “ con un sacco da notte vuoto „ *(carpet bag)* che si proponevano di riportare pieno. — La corruzione è spinta a tal punto, che ci sono *tariffe* per i candidati ai pubblici uffici: 50.000 lire pel giudice criminale, 15.000 pel giudice di distretto, 125.000 pel controllore, 25.000 pel senatore, 7.500 pel deputato, 5000 per l'*aldermen;* i sensali possono far qualche ribasso. “ Econom. français „, 3 dic. 1887. — “ Chi non vota come vuole il partito, è politicamente fucilato „. La Repubblica è soggetta a un paio di *boss*, che coronano l'*arciboss*, cioè il presidente degli Stati Uniti „. *I nostri re in abito nero*, “ North Amer. Review „, marzo 1887, pag. 267, 271. — Sulla corruzione americana vedi specialmente: Duc de Noailles, *Cent ans de République aux États Unis*, Paris, 1889, II, XXIV: C. F. Adams e E. Adams, *Chapters of Erie*, *The New-York Conspiracy;* Cooley, *Constit. limitations*, p. 215; De Lancey Nicoll, *An unpunished constitutional crime*. Ma sono in gran parte esagerazioni di rétori.

(2) In 443 città, secondo il censimento del 1890, vivono 18 milioni d'abitanti, cioè molto meno del terzo. Fiske, *Civil Government*, Boston, 1890.

(3) Racioppi, op. cit., p. 74.

sibile limitarne l'esercizio, e se l'efficacia di essi non ha ancora raggiunto le istituzioni federali, ben può dirsi che ogni revisione della costituzione d'uno Stato, ogni nuova legge elettorale segni su questa via un progresso.

Esra Seaman proponeva, or sono alcuni anni, che si tenessero per legge pubbliche elezioni preparatorie, nelle quali tutti gli elettori esprimerebbero le loro individuali simpatie, in guisa che, tre o quattro settimane dopo, convocati di nuovo alle urne, potessero concentrare i loro voti sui nomi che dall'elezione preparatoria fossero stati designati. Di qui l'idea, veramente americana, di dare norme legali alle assemblee di partito, richiedendo pel *caucus* e le convenzioni le stesse garanzie delle elezioni pubbliche (1). In alcuni Stati, la legge prescrive le forme alle quali i partiti devono attenersi per dare notizia pubblica delle assemblee che essi indicono a scopo elettorale, e per condurre con garanzie legali le adunanze raccolte. L'assemblea preparatoria comincia ad essere considerata non più come una adunanza privata, ma come una ordinaria elezione, alla quale hanno il diritto di intervenire e votare coloro stessi che la legge chiama ad esercitare i diritti politici (2).

Altri freni sono stati accolti nelle leggi, che abbiamo accennate esponendo la legislazione. Quasi dovunque furono introdotte le liste elettorali, e i collegi suddivisi in sezioni; in ognuna di queste i giudici designano speciali sorveglianti (*supervisors*) delle operazioni elettorali, con marescialli aggiunti nelle maggiori città, che hanno facoltà di richiedere il concorso di tutti i presenti e della forza pubblica. " Questo nuovo regime conferisce all'osservanza delle leggi, in ispecie nei grandi centri, dove le intemperanze dei partiti sono generalmente più facili e pericolose. Appresta validi aiuti alle minoranze, e garantisce loro un salutare diritto d'intervento e di controllo, che

---

(1) Op. cit., p. 168, e cap. III, sez. XXI; Mc Crary, *A Treatise of the american law of elections*, Chicago, 1887, § 185, scrive: " Il principio che vieta e annulla i patti diretti a corrompere una elezione che si fa in base alla legge, si devono applicare anche alle elezioni per la scelta dei candidati, alle Convenzioni, benchè siano semplici atti volontarii dei votanti dell'una o dell'altra parte politica.

(2) Si veda la legge 2 maggio 1887 per lo Stato di New-York, tradotta nell'" Ann. de légis. étrangère ", XVII, p. 873, e riassunta da Racioppi, p. 84-86. Complete sono pure le leggi dell'Ohio, della Pensilvania e d'altri Stati. Quelle del Missurì e della California hanno carattere opzionale; altre sono limitate ad alcuni centri o ad alcune operazioni elettorali. Eaton, *Primary elections;* Whitridge, voce *Caucus;* Lalor, *American Ciclopedy*.

si risolve in benefizio per tutti. Negli Stati che ammettono le liste, accresce i mezzi di sorveglianza perchè riescano imparzialmente composte „ [1]. Infine i sorveglianti che per legge assistono alle elezioni particolari, di fatto vigilano anche le federali, che si fanno quasi sempre insieme. In molti Stati sono ammessi nei seggi testimonii degli stessi candidati o dei partiti loro, o i seggi vengono eletti a voto limitato. La votazione non solo è segreta, ma circondata dalle più efficaci guarentigie, secondo il sistema australiano. Inoltre dove si accolsero più giusti sistemi di elezione, col voto limitato o altrimenti, fu portato un gran colpo all'arbitrio dei capi, e scemarono le astensioni, che non le multe e i processi possono vincere, ma solo la sicurezza della efficienza del voto e della libertà sua. Si sono diminuiti gli impulsi alle corruzioni ed alle frodi, temperata l'asprezza delle lotte, resa meno instabile la composizione dei corpi elettivi. I *politicians* contendono palmo a palmo il cammino a queste riforme, ma i loro benefici effetti esercitano da Stato a Stato una irresistibile seduzione. Vedremo a suo luogo come il potere elettorale sia stato indirettamente limitato e frenato nel suo esercizio dai limiti e dai freni imposti alle rappresentanze popolari, ed abbia subìto trasformazioni anche maggiori in seguito alla partecipazione diretta del popolo non solo alla legislazione costituzionale, ma alla stessa legislazione ordinaria, mentre l'aumento dei poteri del Governo, la riforma del servizio civile, il prolungamento del mandato e il divieto della rielezione di molti funzionarii, la reazione contro i giudici elettivi ed altre riforme esercitarono non minore influenza su tutta la vita pubblica.

L'esercizio del potere elettorale agli Stati Uniti d'America vuol esser considerato non solo nelle pagine dei facili e numerosi detrattori, e nelle riforme legislative e morali ond'ebbe nuovo indirizzo, ma nelle condizioni in cui si svolge tra un popolo che ha saputo mettere a guardia delle sue libertà un forte potere giudiziario, mentre, alieno dalla politica avventurosa e dal militarismo, gravato di pochi debiti, onnipotente nel suo isolamento può assistere alle tempeste che agitano l'Europa come il pastore dalle rive di un oceano del quale appena gli giungono gli spruzzi e i muggiti. Lo spirito di legalità che tutto lo penetra, il difficile sentimento del limite che lo domina,

(1) Racioppi, op. cit., 99.

le agevolezze che lo stesso sistema federale, colle infinite variazioni sue, gli porge di seguire il metodo sperimentale anche nella politica e nella legislazione, gli consentono di affrontare tranquillamente i maggiori pericoli che sovrastano alle società moderne. Infierisca pure la corruzione e ponga in mano dei *politicians* la scelta dei candidati e le votazioni popolari, i Senati e le Camere, le amministrazioni delle città e quelle delle contee, le nomine dei più bassi impiegati e quelle dei più elevati ufficiali pubblici; le sfere che essa invade, le podestà che usurpa, le ingiurie che infligge alla libertà e alla borsa dei cittadini, sono pur sempre limitate, e riescono quindi meno funeste e più sopportabili. Mentre i Governi d'Europa amano considerare i cittadini come perpetui minorenni, l'America fomenta lo spirito d'associazione e di combinazione fra gli individui, moltiplica le relazioni loro, procura allo spirito umano tutto lo sviluppo che può acquistare, operando sotto il pungolo della vigile responsabilità personale (1).

c) Le elezioni in Italia. — La Gran Bretagna è unione di Stati già autonomi e non del tutto fusi ancora in uno; gli Stati Uniti sono tra loro diversi per molti aspetti nel vincolo federale che li unisce, e pure il potere elettorale nell'esercizio suo offre tra questi popoli minori varietà che in Italia dove si hanno costituzione e leggi unitarie. Ma in nessun altro paese forse sono più diversi i costumi politici e le leggi raggiungono più contrari effetti, imperocchè mentre talune guarentigie contro i brogli, per esempio, riescono in una regione insufficienti, e sono più presto frodate che conosciute, in un'altra impacciano ed allontanano gli elettori dalle urne. La natura degli uomini prevalse in Italia su tutte le influenze della storia, che vennero prodotte o subite secondo la sufficienza o il difetto del limite e della disciplina. Non ancora educata politicamente, e poco disposta a comprendere la necessità delle nuove discipline, manca sovratutto quell'educazione alla responsabilità che

---

(1) Racioppi, op. cit., 365, 366; Spencer, *Sociologia*, § 581; Carlier, op. cit., p. 540, vol. II, dove cita una relazione del Commissario delle Terre, che svolge questi concetti meglio di molti celebri autori. E la dichiarazione dei diritti che precede la costituzione dell'Alabama al § 37 dichiara " il solo obbietto e l'unico scopo legittimo del governo è di proteggere i cittadini nel godimento della vita, della libertà, della proprietà, e quando il governo assume altre funzioni è un usurpatore e un tiranno ". Oh se queste parole si potessero scrivere sulla porta di molti uffici pubblici e nel cuore di molti uomini politici e pubblicisti italiani, che copiano di Germania opposte esagerazioni!

discende per li rami e fa percepire esattamente, più quasi non siano determinati nella legge, i limiti del potere e della libertà, del lecito e dell'illecito. L'idea che i cittadini si fanno dello Stato è diversa, per natura e per abito; il suo concetto ideale sarebbe altissimo nel mezzodì se fosse governato con mano robusta, mentre è tenuto in poco conto poichè ciò non avviene; il settentrione è più temperato nei suoi giudizii, e sente più facilmente il freno della legge, se anche emanata dalla coscienza sua. L'antica lotta contro l'autorità, acuita dovunque dalla lunga servitù, lo è anche più nel mezzodì dal sottile ingegno degli abitanti. In Sicilia sono maggiori che altrove l'ignoranza pratica e il disprezzo che l'individuo suole avere della legge e dello Stato, in tutti i casi più comuni delle relazioni legali e pubbliche. Nel Napoletano lo Stato e la legge sono meno disprezzati, ma v'è maggiore tendenza ad abusarne, a profittarne per interessi singoli. Il bisogno di un protettore, l'abuso che molti sono inclinati a fare della legge negli infiniti tentativi di torcerla consapevolmente a proprio vantaggio creano infiniti legami speciali, le camorre in basso, le clientele in alto, che nelle altre parti d'Italia, sebbene siano andate piuttosto crescendo, sono ancora quasi sconosciute [1].

Dove sono in Inghilterra e in America associazioni operose e sia pure con gravi difetti, in Italia, specialmente in talune regioni di essa, si svolgono le clientele, che sole colmano il grande intervallo di anarchia tra l'azione limitata dello Stato e quella prepotente degli individui, un " campo che dovrebbe essere occupato da organismi cordiali, dalla disciplina del costume e degli interessi. E quivi però comuni, province e collegi elettorali si conquistano e si perdono troppo spesso per virtù d'associazioni di interessi e violenze, che son segno della subordinazione brutale de' molti a' pochi, de' clienti a' patroni... Il vecchio organismo è sciolto; il nuovo non ha vita nel costume e l'ha insufficiente nella legge. E però unico legame, sopportato, più che voluto, sarà quivi quel che detterà la forza. Indi moltiplicano organismi inferiori, simiglianti a' vermi e alle

(1) P. Turiello, *Governo e Governati in Italia*, 2ª ed., Bologna 1889, p. 196; Fucini, *Napoli a occhio nudo;* Dotto de Dauli, *Sulle condizioni morali e materiali del mezzogiorno d'Italia*, Napoli, 1877; Franchetti, *Condizioni economiche ed amministrative delle provincie napoletane*, Firenze 1875; Villari, *Lettere meridionali*. — Tolgo i giudizi dagli scrittori della regione che hanno maggior fama di imparzialità e rettitudine, in quanto mi sembrano confermati dalla esperienza mia.

muffe, che tengono il campo tra la vitalità degli organismi cessati, e quella dei nuovi non nati ancora „ (1).

Queste particolari abitudini e questi costumi politici esercitano una influenza su tutto l'esercizio del potere elettorale. Nel settentrione d'Italia le elezioni sono sincere, quando non le turba la corruzione esercitata a denaro od altrimenti. Nel centro la corruzione è maggiore e vi sono collegi che meriterebbero davvero la pena serbata ai borghi corrotti inglesi, poichè nè severità di leggi, nè annullamento di elezioni valsero a risanarli. I grandi elettori, che vi dominano, hanno i loro agenti, e questi impongono al candidato la taglia, senza la quale è inutile presentarsi. Il senso morale è siffattamente guasto, che uno di cotesti sensali chiamò in giudizio un candidato, il quale dopo l'elezione non voleva pagare il residuo debito e la contesa fu rimessa all'arbitrato d'un insigne giureconsulto!

Nel mezzodì procedono con rimedi più spicci, e non è raro si lascino scrivere tutti i voti al sindaco od al capoccia del partito e gli elettori stiano a casa, di guisa che, se non vi è lotta e manca la sorveglianza, gli eletti hanno un numero di voti più grande, precisamente il contrario di ciò che avviene secondo natura dovunque. E votano i morti, gli assenti, persino donne e minorenni, quanti occorrono per conseguire la maggioranza. Nelle elezioni amministrative di Napoli del 1886, e questo esempio citato dal Turiello non è il solo, s'è giunto in molti seggi elettorali a discutere apertamente cogli elettori presenti i voti da assegnare a ciascun candidato, senza tener conto dello scrutinio. Il segreto del voto è reso vano per via di segni e qualificazioni prestabilite apposte al nome di ciascun elettore, cui il candidato può così dimostrare con sicurezza " la grazia sua „. Il gittar voti a fascio nelle urne o il mutarli dentro alle medesime, il falsificare a dirittura i verbali, i così detti *verbali d'onore*, che certificano voti di elettori che non si sono mai mossi da casa o non esistono, tutti questi sono vizii dei costumi elettorali ai quali le leggi cercarono di porre rimedio, come quelli che alterano radicalmente l'esercizio del potere fondamentale dello Stato. L'obbligo di conservare la scheda scritta per eventuali indagini, l'urna di vetro chiaro, la controfirma di un membro del seggio dietro alle schede e sulla lista, accanto al nome di ciascun votante, sono rimedi

(1) Turiello, op. cit., p. 203.

di non dubbia efficacia, sebbene di per sè soli insufficienti, e chi ha avuto occasione di studiare le elezioni politiche e vagliarne gli atti può notare un progresso veramente notevole. Molto più si potrebbe fare se coloro che per la posizione sociale, la coltura o l'ufficio hanno influenza sul popolo e specialmente i deputati, lungi dal servirsi delle clientele, le spezzassero, e invece di far capo ai grandi elettori vivessero della vita vera del popolo, adoperassero ad educarlo buona parte dei mezzi che taluno usa ora a corromperlo. Certamente anche in Italia, come dovunque, la corruzione, l'intrigo, la frode hanno grande potenza ed alterano l'espressione del potere elettorale, ma due grandi e vaste correnti esercitano una azione che può contrastare e vincere tutte le malvagie influenze e secondare mirabilmente la legge, ed è la stima di uomini che vivono tra loro, hanno a cuore il vero bene, il progresso del popolo, e quella influenza del sentimento morale che agita talvolta tutte le fibre d'un popolo, penetra nella sua coscienza, ed anche da elezioni compiute da un Governo malvagio, arbitrario e violento, coll'aiuto di una stampa corrotta, fa uscire una assemblea di salvatori.

LIBRO II.

IL POTERE PARLAMENTARE.

CAPO I.

Le due Camere.

Le due Camere del Parlamento. — Il popolo costituito a nazione non può esercitare direttamente l'ufficio di legislatore, vigilare e controllare il Governo e l'Amministrazione dello Stato, determinarne l'indirizzo. Perciò il potere elettorale venne ordinato per guisa da costituire una o più assemblee, le quali esercitano questi uffici, e costituiscono la parte essenziale del sistema rappresentativo. Dovunque questo prevalse, noi troviamo Assemblee o Parlamenti, che non possono essere confuse colle Assemblee del popolo, nè cogli Ordini e Stati, i quali non avevano carattere rappresentativo, imperocchè nel primo caso abbiamo una diretta o popolare democrazia, nel secondo una monarchia più o meno limitata od una aristocratica repubblica non un governo parlamentare.

Giova tuttavia avvertire, che anche in coteste forme di governo meno perfette parve necessaria la moltiplicità delle assemblee. Le antiche Repubbliche, Atene, Sparta, Cartagine, Creta, Roma e le altre avevano assemblee, comizii popolari, senati, areopaghi. Fra le genti germaniche ragunavansi a deliberare delle cose di maggior momento tutti i liberi, delle ordinarie i maggiorenti, come nelle Assemblee dei Franchi convenivano a primavera i *majores*, nobili ed ecclesiastici, insieme ai *minores*, mentre in autunno solo i più autorevoli, i *seniores* si radunavano a preparare le deliberazioni per l'altra Assemblea ed a risolvere le faccende ordinarie ed urgenti. Le repubbliche italiane, come altre, avevano Consigli grandi e piccoli, di tutto il popolo o della nobiltà, ovvero d'una parte di quello e degli eletti di questa, con funzioni distinte e controlli generalmente bene aggiustati. Gli Ordini della Monarchia limitata

non si contenevano veramente l'un l'altro, ma la stessa moltiplicità loro costituiva una limitazione reciproca non meno efficace di quella determinata dal vivace particolarismo dei tempi, fossero quelli tre, come nella maggior parte degli Stati, nobili, ecclesiastici, borghesi, ovvero a questi si aggiungesse il quarto Ordine di contadini, come nella Svezia. Così l'antica osservazione d'Aristotele, che i governi semplici hanno incerta ed effimera vita a cagione dell'esagerazione del principio loro, trova il suo riscontro anche nell'espressione del volere popolare, al quale, per quanto abbia mirabile unità la coscienza del popolo, si riconobbe la necessità di dare espressione come tra molteplici vagli, che ne assicurassero la sincerità, la serietà, la ponderazione. Senonchè cotesta moltiplicità delle assemblee non è più, come un tempo, l'espressione di conflitti sociali e di sospettose vigilanze, ma una necessità organica riconosciuta ormai da tutti gli scrittori, confermata dall'esperienza dei secoli, liberamente accettata da quasi tutte le costituzioni moderne [1].

Chi segua nello Stubbs la lenta evoluzione che determinò la distinzione del Parlamento inglese in due Camere s'avvede, che non solo le diversità della coltura, degli interessi, delle condizioni sociali, ma l'esperienza nell'esercizio delle funzioni loro condussero a cotesto risultato, per cui si raccolsero in una Assemblea i legislatori che traevano i poteri loro dalla nascita, dall'ufficio o dalla Corona, nell'altra quelli che li ripetevano dalla nazione. E la breve esperienza rinnovata durante il Protettorato di Cromwell confermò siffattamente l'opinione universale dell'opportunità di cotesta istituzione, che anche più tardi, quando sotto l'impulso delle riforme democratiche che

---

(1) Sulla questione delle due Camere abbiamo molti ed autorevoli scritti, oltre a quelli notati da tutti gli scrittori di diritto costituzionale. Ricordo i principali: DESPLACES, *Sénats et Chambres hautes*, p. 624, Paris, Hachette, 1893; CORENTIN GUJHO, *D'une seconde chambre*, nella " Revue prat. de droit ,, 1871, XXXII, pp. 465, 471, 476; BÉRARD ALEX., *Les deux Chambres*, Lyon 1885; CHARLES GOMEL, *Essai historique sur les chambres hautes françaises et étrangères*, Paris 1873; REGNARD N., *Lettres ..... sur l'unité ou le dualisme du pouvoir législatif*, Valenciennes 1873; CAVOUR C., *Della costituzione d'una seconda camera;* PYFFEROEN OSCAR, *Du Sénat en France et dans les Pays Bas, avec une préf. sur le Sénat en Belgique par* J. VAN DEN HEUVEL, Bruxelles 1892; DE LAVELEYE EM., *Le gouv. et la dém.*, ch. III, col titolo: *En république plus encore que dans une monarquie il faut deux Chambres;* PRINS, *La démocratie et le gouv. parlam.;* MILL G., *Governo rappresentativo*, cap. XIII; E. LABOULAYE, *Questions constitutionnelles, La question des deux Chambres*.

rinnoveranno la Camera dei Comuni gli Inglesi assaliranno furiosamente la Camera dei Lordi, ne prenderanno di mira la forma antiquata non l'essenza, ed il sistema duale resterà poco meno che intatto.

I deputati alla Costituente di Francia, memori dell'immota nullità dei tre Ordini, attribuendola alla pluralità loro, e nutrendo d'altronde una immensa sfiducia ed un odio scusato dalle secolari ingiustizie contro i nobili e il clero, vollero il Parlamento d'una sola Assemblea. " Coloro che erano stati nulla dovevano esser tutto ", aveva proclamato Siéyes (1); la nazione una doveva avere una sola Assemblea, come aveva volontà unica, proclamava Rabaud Saint Étienne, che aveva letto G. G. Rousseau (2) " La legge è la volontà del popolo, un popolo non può avere nel medesimo tempo due volontà diverse sullo stesso argomento, dunque il Corpo legislativo, che rappresenta il popolo dev'essere essenzialmente uno. A che pro due Camere? Se sono d'accordo, una è inutile; sono discordi, ed una non solo non rappresenta la volontà del popolo, ma le impedisce di prevalere, una vera confisca della sovranità (3) ". Queste idee piacevano del pari ai filosofi (4) e ai giacobini (5), mentre secondavano i pregiudizi delle masse, di guisa che non è meraviglia se il sistema dell'unica assemblea fu adottato dalla Costituente nella tornata del 10 settembre 1799, ad onta delle ottime ragioni di Mounier, Lally Tollendal, Dupont de Nemours (6).

(1) *Le tiers État. Essai sur les privilèges*, 1789.

(2) " Moniteur ", 4 sept. 1789, citato da Saint Girons, *Sépar. des pouvoirs*. p. 175, 4.

(3) Laboulaye, *Questions const.*, p. 345, che mette queste parole in bocca a Siéyes, ma più probabilmente riassume le idee sue e d'altri.

(4) Condorcet trovava, che tutte le istituzioni, le quali non hanno una grande semplicità sono *ciarlatanerie politiche*. — *Lettres d'un bourgeois de New Hawen*, nel vol. I delle *Recherches historiques et politiques sur les États Unis*, p. 350, e *Lettre au docteur Price* del 22 marzo 1778 nelle *Oeuvres*, vol. II, p. 807; Destutt de Tracy, *Comm. sur l'esprit des lois*, lib. XI, ch. II, p. 166, 182.

(5) Taine, *Origines de la France cont.*, vol. I, p. 424.

(6) Con 499 voti contro 89 e 122 astenuti. — Mounier aveva sviluppate le sue ragioni a favore delle due Camere in un opuscolo: *Observations sur les États généraux*, Grenoble, 1789, ed in un altro, pubblicato poco dopo a Parigi. " Nulla potrà contenere in giusti limiti l'autorità dei rappresentanti del popolo, se il corpo che prepara le leggi è formato di una sola assemblea ". — Un unico potere, diceva Lally Tollendal " finirà per divorare ogni cosa. Due si combatteranno fino a che uno abbia schiacciato l'altro; tre si manterranno in equilibrio. Ma bisogna che ciascuna Camera abbia un interesse particolare, indipendente dal comune interesse generale ed una diversa composizione ". Tra i contrarii,

La memorabile esperienza della Convenzione non raccomandò certo la Camera unica. “ Non mi fermerò a descrivervi i danni inseparabili dell'esistenza di una unica Assemblea — scriveva Boissy d'Anglas nella sua relazione sulla costituzione dell'anno III, — ho per me la storia ed il sentimento delle vostre coscienze. Chi meglio di voi altri può dire quale sarebbe in una assemblea l'influenza di un solo individuo, come le passioni che vi si possono introdurre, le divisioni che vi si determinano, gli intrighi di alcuni faziosi, l'audacia di pochi scellerati, l'eloquenza di certi oratori, e questa falsa opinione politica, che è così facile subire, possono suscitarvi movimenti che nulla arresta, determinare una precipitazione senza freno, emanare decreti che mantenuti tolgono libertà ed onore al popolo, abrogati distruggono la forza ed il prestigio della rappresentanza nazionale „? Vero è che le due Camere dell'anno III erano “ separate da un semplice muro „ (1) e le tre dell'anno VIII erano fantasmi impotenti di fronte al forte potere esecutivo (2), ma il principio era vinto, e quando l'Assemblea del 1848, dominata dagli stessi pregiudizi della Costituente e sedotta dagli stessi sofismi (3), tornò alla Camera unica, questa “ ricondusse la Francia al 18 brumaio senza neanche passare per la Convenzione „ (4). Così sebbene il mal seme giacobino non fosse distrutto, nelle leggi costituzionali del 1875 venne sancita la divisione del Parlamento in due Camere. “ Le nostre condizioni sociali ed i nostri costumi ci spingono ad imitare insieme gli Stati Uniti e l'Inghilterra. Nella mente dei nostri uomini di Stato, la Camera alta è destinata a chiamare partecipi dell'esercizio del potere legislativo uomini d'alto valore, che per la posizione,

---

Lanjuinais derideva l'inconseguenza di Montesquieu e di De Lolme, e l'autorità di Adams; l'Inghilterra non sa far buone leggi e le poche buone non si applicano; i senatori americani sono *des sénateurs à rubans et à médailles*. Così Thouret, che, al pari di Lanjuinais, fu costretto più tardi a ricredersi, quando diventarono senatori dell'Impero e l'esperienza della Convenzione e qualche altra imparò anche ad essi, che “ senza la divisione del potere legislativo in più rami v'è dispotismo „. *Const. de la nation française*, lib. III, ch. I, § 241, pp. 187, 188.

(1) De Maistre, *Considérations sur la France*, ch. IV, p. 50.

(2) J. Bressolles, *Le Tribunat et le Code civil*, nella “ Revue critique de législation „, Paris 1876, p. 382.

(3) “ La sovranità è una, diceva A. Marrast, la nazione è una, la volontà nazionale è una. Come mai si vorrebbe che la delegazione della sovranità non fosse unica? „. Così pensavano Lamartine, Dupin contro Duvergier de Hauranne, Odilon Barrot, Rouher, ecc., e la proposta della Camera unica ebbe 538 voti contro 289.

(4) Laboulaye, op. cit., p. 356.

pel modo di vivere, forse per il loro amor proprio non possono sollecitare i mutabili favori del suffragio universale „. La Camera alta deve servire a raccogliere l'aristocrazia naturale della società, che il suffragio universale lascia volentieri da parte. “ Colla Camera alta si crea una aristocrazia mobile, temporanea, aperta a tutti, come la società democratica „ (1).

Anche gli Stati Uniti d'America adottarono la divisione del Parlamento in due Camere, come altri istituti fondamentali della loro costituzione politica, in seguito alle loro stesse esperienze. Prima della Convenzione di Filadelfia, il potere legislativo era affidato generalmente ad una Camera unica, e molti pensavano, come Beniamino Franklin, che lo diceva, pare, per celia (2), un Governo con due Camere essere una carretta tirata da due cavalli in senso inverso (3). Ma l'esperienza, che gli Stati di Vermont e Pensilvania continuarono più a lungo, dimostrò, che “ la Camera unica soggiace ai medesimi inconvenienti della democrazia diretta „ (4), di guisa che anche nelle numerose discussioni seguìte nelle Costituenti dei singoli Stati e nelle continue riforme costituzionali, questo è pressochè l'unico punto che non si discute (5). Pochi altri istituti, *mutato nomine* (6), sono accolti con maggiore unanimità nelle costituzioni dei popoli liberi, ed i pochissimi che si governano con una assemblea

---

(1) SAINT-GIRONS, *Essai sur la séparation des pouvoirs*, Paris 1881, pp. 180, 181.

(2) Così ritiene G. ADAMS, *Défense des constitutions américaines*, Lettres, XXIV, vol. I, p. 195.

(3) Citato da SAINT-GIRONS, op. cit., p. 180.

(4) LIVINGSTONE, *Examen du gouvernement d'Angleterre comparé aux constitutions des États Unis*, pag. 44. Sulle molteplici ragioni che condussero gli Americani ad adottare il sistema bicamerale v. TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, vol. I, ch. V, 10, pp. 86-88. — La Pensilvania adottò il sistema delle due Camere nel 1838, il Vermont nel 1836.

(5) CUCHEVAL CLARIGNY, ch. IV, p. 34.

(6) Ecco i nomi ora in uso: Inghilterra: *Parliament (House of Lords, H. of Commons);* Francia: *Assemblée nationale (Sénat, Chambre des Députés);* Germania: *Bundesrath e Reichstag);* Prussia: *Landtag (Herrenhaus* e *Abgeordnetenh.);* Austria: *Reichsrath (Herrenhaus e Abgeordnetenh.);* Ungheria: *(Tavola dei Magnati, Tavola dei Deputati);* Belgio: *Corp législatif (Sénat, Chambre des Députés);* Olanda: *Staaten generaal (Erste* e *Tweede Kamer);* Svizzera: *Assemblée fédérale (Conseil des États, C. national);* Spagna: *Cortes (Senado e Congreso de los Diputados);* Portogallo: *Cortes (Camera dos Pares e C. dos Deputados);* Romania: *Rapresentarea nationala (Senatu e Adunarea deputatiloru);* Danimarca: *Rigsdag (Landsthing* e *Folkething);* Svezia: *Riksdag (Första Kammaren, Andra K.);* Norvegia: *Storthing (Lagthing* e *Odelsthing);* Stati Uniti d'America, come la maggior parte delle Repubbliche americane: *Congres (Senate, House of Representatives).*

unica, oltre alle speciali ragioni da cui fu determinata l'istituzione, confermano la regola. La Grecia ha soppresso il Senato nella costituzione del 1864, ma non v'è forse uno Stato in Europa dove la costituzione sia fatta segno a maggiori violenze e la vita politica più tumultuosa. Altrettanto può dirsi della Bulgaria e della Serbia, i quali ci serviranno, come la Grecia, a studiare la patologia costituzionale molto più della fisiologia, e non vale la pena di citare, sebbene per diverse ragioni, il Lussemburgo e l'Egitto (1). Così in America le ultime repubbliche che accolsero l'istituzione del Senato sono il Messico e la Bolivia, dove seguirono le più numerose rivoluzioni ed ordine e libertà furono più sovente mancipi di Convenzioni onnipotenti o di audaci dittatori (2).

A. *Ragioni politiche dell'esistenza del Senato.* — Le ragioni che suffragano il sistema bicamerale sono infatti così decisive, da crescer valore agli insegnamenti di tutta la storia costituzionale. Possono dirsi di tre ordini diversi; politiche, cioè connesse all'ordinamento costituzionale dello Stato; sociali, le quali hanno le loro radici nella costituzione della società, e legislative, cioè tratte dalla considerazione del più importante ufficio dei Parlamenti.

Fu notato da antichissimi tempi (3) che il Senato costituisce un efficace contrappeso all'esagerazione del potere popolare,

---

(1) La Serbia ha una *Scupcina* (cost. 3 gennaio 1889), la Bulgaria una *Sobranie* eletta dal popolo, con una grande Assemblea per la revisione della costituzione ed altri casi. La costituzione greca del 1844 era simile alla belga; quella 16-28 novembre 1864 ammette l'unica Assemblea (Βουλή). Così la costituzione lussemburghese dal 17 ottobre 1868, e l'egiziana di lord Dufferin del 1° maggio 1883.

(2) Nel Messico la legge 6 novembre 1874, modificando l'art. 51 della costituzione del 5 febbraio 1857, affidò " il potere legislativo della nazione ad un Congresso generale diviso in due Camere, quella dei Senatori e quella dei Deputati ". " Ann. de législ. étrang. ", IV, p. 705. — La costituzione di Bolivia del 15 febbraio 1878, modificò quella del 1861, che aveva una Camera unica. Ivi, VIII, p. 770.

(3) " Fra le molte nuove cose da Licurgo introdotte, la prima e la più grande fu l'istituzione di un Senato; la qual mescolanza, al dir di Platone, col turgido infiammato dominio dei re, arrecò insieme salute e moderazione nelle cose di maggiore importanza. Imperocchè la repubblica, che sospesa e barcollando piegava, ora verso i re alla tirannide ed ora alla democrazia verso la moltitudine, messovi in mezzo quasi zavorra il magistrato dei vecchi e con esso equilibrantesi, manteneva una disposizione e una Costituzione sicurissima. Conciossiachè sempre i ventotto vecchi si davano a difendere il re, contrastando il popolo onde non si arrogasse il governo, e dall'altra parte fortificavano il popolo acciocchè il regno non degenerasse in tirannide ". PLUTARCO, *Vita di Licurgo.*

una valvola di sicurezza, un " cuscinetto „ che evita od attenua gli urti tra la Corona e la rappresentanza nazionale. Certo questo ufficio politico del Senato moderno non vuol esser considerato alla stregua delle dottrine, ch'ebbero così lungo credito, dell'equilibrio o della bilancia politica " fallace ed erronea metafora, colla quale tanti pubblicisti hanno cercato di provare l'utilità di una seconda assemblea „ (1). Una Camera alta ha ufficio essenzialmente moderatore, perchè è la ragione precipua della sua esistenza, per il modo come è formata, nel quale, per quanto vario, appare evidente l'assidua cura di foggiare il Senato a cosiffatto ufficio, per tutte le norme che regolano l'azione sua. G. Stuart Mill non vuole attribuire un grande valore al freno che una seconda Camera può imporre ad una democrazia che null'altro modera e trattiene, e riconosce che non potrebbe agire da solo; come una ruota messa in movimento rapidissimo, un freno che agisse direttamente la spezzerebbe e sarebbe insieme travolto nella ruina di tutto il meccanismo, se insieme ad esso non agissero il controvapore ed altri congegni. Ma la Camera alta non ha bisogno di agire a guisa di freno, imperocchè la sola esistenza sua rende la Camera popolare più prudente e temperata, mentre le da una andatura più sciolta ed efficace, precisamente come chi scende da una china su d'un biciclo e sa di poterlo frenare appena accennasse a travolgerlo od a togliergli la mano. L'esistenza della Camera alta vieta anzitutto che l'onnipotenza di fatto si trasformi in onnipotenza di diritto (2); impedisce che il capo dello Stato diventi dittatore, e la Camera popolare degeneri in Convenzione (3).

La divisione del Parlamento in due Camere impedisce l'annullamento delle minoranze se anche nessun'altra istituzione le protegga. " Quando una costituzione, scriveva Sismondi, ammette che in ogni Consiglio si decida a maggioranza e che l'accordo dei Consigli sarà considerato come la voce unanime del popolo, colla moltiplicazione dei Consigli ha voluto proteggere le minoranze „ (4). La Camera alta, dove il potere esecutivo è troppo debole, può fortificarlo del suo appoggio, e dargli una autorità morale, che gli porge modo di servire il

---

(1) Cavour, op. cit.

(2) Guizot, op. cit., vol. II, leçon XVIII, p. 308.

(3) Saint-Girons, *De la sép. des pouvoirs*, p. 182.

(4) *Études sur les constitutions des peuples libres*, 6 essai, p. 308.

paese, resistendo ai suoi passeggeri capricci per rimaner fedele ai suoi veri interessi. Cucheval-Clarigny dimostra quanto debbano gli Stati Uniti d'America della loro saggia politica estera al Senato [1] e Corentin Guyho dice, che il Governo può seguire una politica momentaneamente impopolare, grazie all'appoggio che trova nell'adesione d'una seconda Camera [2], la quale deve avere abbastanza autorità per servire di contrappeso agli altri poteri e di freno alle esagerazioni popolari. " Per sfuggire alle passioni del momento, il potere legislativo, scrive A. Franck, deve esser diviso in due Camere „ [3], ed E. De Laveleye aggiunge, che ogni potere non limitato diventa tiranno, perchè una Assemblea unica, non trovando alcun corpo indipendente, alcun centro di resistenza legale, ci dà la più perfetta organizzazione del dispotismo. Il dispotismo di un'Assemblea è più pauroso di quello d'un Monarca, che almeno è trattenuto talvolta da certi estremi, dal sentimento della sua responsabilità personale davanti al popolo, davanti alla storia. Una grande Assemblea non conosce questi sentimenti; lo *stat pro ratione voluntas*, la teoria della sovranità popolare sarà applicata in tutta la sua esagerazione [4]. " Dove il potere legislativo è composto di due membri soli, osservò Cesare Balbo, tostochè nasce una discordia, che non può non nascere una volta o l'altra prontamente, questa discordia non si potendo comporre legalmente da un membro terzo che non esiste, induce la necessità, l'inevitabilità di una composizione illegale, cioè violenta, cioè di una rivoluzione „ [5]. Anche T. Hallam aveva notato che le Assemblee numerose inclinano sempre verso gli eccessi; ivi le passioni di ciascuno sono concitate da quelle di tutti, perchè ciascuno si sente irresponsabile come non sarebbe se deliberasse da solo [6]. B. Constant aggiunge, che con una sola Assemblea la nazione rinuncia alla sua libertà, si costituisce un potere assoluto, più formidabile di quello dei principi, perchè fondato sopra una base più larga e forte del prestigio popolare [7]. E Luigi Palma dopo

---

(1) Op. cit., ch. III, p. 28.

(2) *D'une seconde chambre.* " Revue pratique de droit „, 1871, t. XXXII, loc. cit.

(3) Franck, Prolusione al corso di dir. intern., 10 dic. 1873. " Journal des Débats „, 17 déc.

(4) *De la démocratie et du gouv. parlam.*, II, p. 11 e segg.

(5) *Della mon. rappr. in Italia*, pag. 75, e cfr. anche lib. II, capo IV, p. 248 e segg.

(6) *Storia cost. d'Inghilterra*, capo XI.

(7) *Politique constitutionnelle*, vol. I, XXX, 309.

aver ricordati gli eccessi e le corruzioni dell'unica Assemblea, ripete che questa, specie se nominata a suffragio largo o universale, tende naturalmente a concentrare in sè tutto il potere dello Stato, a mettere ai suoi servigi l'esecutivo ed il giudiziario, a violare i diritti dei singoli (1). Anche Leone Gambetta, un convertito al pari di Stefano Vacherot e di altri (2), affermava, che il principio delle due Camere non è solo il principio costitutivo d'ogni governo parlamentare, ma, malgrado i precedenti errori anche di ogni Governo democratico. " L'esperienza quotidiana, aggiungeva fra gli applausi dell'Assemblea, dimostra l'utilità, l'importanza capitale d'una Camera alta, non fosse altro per darci il tempo di riflettere „.

Questa funzione moderatrice essenzialmente politica noi la vediamo esercitata del pari dal Senato americano e dalla Camera dei Lordi, dal Senato francese e dall'italiano (3). Se rare volte i Presidenti e quasi mai i Monarchi usano del loro diritto di *veto*, egli è che molte misure legislative sono arrestate, modificate, respinte dal Senato. Quando il conflitto tra il potere esecutivo ed il legislativo parrebbe irrimediabile, quando si direbbe che il paese debba esser travolto d'una in altra agitazione, interviene questo potere moderatore, il quale costringe a riesaminare, a discutere, ad indugiare, ed il capo dello Stato ne rimane sempre difeso come dal più valido scudo. Il popolo si abitua a cotesto ritegno, lo trova naturale, vi ravvisa riflessa quasi la sua stessa coscienza. Imperocchè se l'organismo dello Stato deve somigliare quanto più è possibile all'umano, noi abbiamo anche in noi, accanto alla volontà, che energica e decisa ci trascina all'azione, l'elemento moderatore della riflessione, che domanda più maturi pensieri, più calcolate risoluzioni, e ci trattiene da una quantità di azioni che noi medesimi saremmo poi tratti a deplorare.

---

(1) *Diritto costituzionale*, vol. II, pp. 318, 319.

(2) *Projet de révision*, 14 janvier 1882 e discorso su di esso, 25 janvier. — Vacherot, *La situation politique et les lois constitut.* " Revue des deux Mondes „, 15 déc. 1874, p. 757, e cfr. *La démocratie*.

(3) Oltre a questi autori potremmo citare Di Montesquieu, A. Thiers, A. De Tocqueville, Pellegrino Rossi, Enrico Desplaces e tutti i più autorevoli, anche in Francia, dove è una eccezione ormai trovare chi sostenga l'idea giacobina dell'unica Assemblea. In Inghilterra G. Bentham, E. Freeman, G. Stubs, Gualtiero Bagehot, lord Brougham, e cento altri: agli Stati Uniti Kent, Story, Cooley e tutti i più autorevoli commentatori della costituzione federale e di quella degli Stati. Pellegrino Rossi, nella sua LXXX lezione di diritto costituzionale, vol. IV, p. 53, espose per il primo assai lucidamente gli argomenti delle due scuole.

B. *Ragioni sociali dell'esistenza del Senato.* — Non mi pare così privo di fondamento, anche nella società moderna, l'argomento che taluno trae dalla considerazione delle condizioni sociali. Una Camera alta di nobili, per quanto sia nobiltà aperta e vivificata continuamente come l'inglese e come fu anche più largamente quella di Roma antica, è un anacronismo, e l'unica assemblea moderna, che si fonda principalmente su cotesto criterio non tarderà a trasformarsi. Non si nega con questo che vi siano Stati nei quali vuolsi tener conto anche di questo elemento perchè la Società è costituita così gerarchicamente. da presentare una classe distinta, più potente per privilegi, per posizione sociale, per ricchezza e per aderenze. Ogni costituzione politica, ad esser vitale, deve riflettere la vita del popolo per il quale è fatta, e ad onta di tutte le declamazioni livellatrici delle genti moderne, la nobiltà quasi in nessuno Stato ha perduta la sua influenza. Non parlo della Russia e della Germania, dove trova ancora fondamento nelle istituzioni e nelle leggi, ma anche in Inghilterra l'aristocrazia, non più come un tempo, dominante, ha saputo conservare una influenza veramente cospicua. In Francia molti degli stessi democratici più ferventi hanno riconosciuto quanto vantaggio abbia ritratto la Repubblica dall'adesione di non poche tra quelle che ancora si chiamano " grandi famiglie ". Agli Stati Uniti, il paese più democratico del mondo, oltre alla naturale aristocrazia del denaro, abbiamo quasi una passione degli stessi titoli nobiliari, che conduce molte " regine del rame o del petrolio " a restituire ai vecchi blasoni europei " il pallid'oro che l'ebreo raschiò ", e nella Svizzera, specie nei cantoni più democratici, nulla valse a scemare nel popolo il rispetto per certe famiglie. Nella nostra stessa Italia, noi vediamo la Consulta araldica affaticarsi ad illustrare blasoni dimenticati o trascinati nel fango, e nulla sembrare più alto e degno a tanti arricchiti che coprire con uno stemma la cazzuola del muratore o gli imbrogli senza fine del fortunato speculatore.

Se cotesta passione del titolo nobiliare non solo esiste, ma raccoglie ancora rispetto e venerazione, anche tra i popoli non abituati per tanti secoli ad inchinarsi ai potenti, o abbacinati dai titoli come le allodole dallo specchietto, non so perchè la costituzione politica non debba riflettere anche qui le condizioni sociali, e dare una parte nella Camera alta anche alla aristocrazia dei nati o dei riusciti. Tanto più, che se anche non le si voglia attribuire una preponderanza, la società comunque

costituita e per quanto democratica, ha altre superiorità, intellettuali, morali, economiche, le quali non giova escludere dal Governo e pure si escludono molto volentieri, perchè non vi è matrimonio più indissolubile di quello fra l'invidia e la democrazia, e deprimere chi sta in alto parve in ogni tempo più facile di quella elevazione di sè, che Guglielmo Channing considera la quintessenza d'ogni saggezza. Una Camera alta deve essere dunque costituita in tal guisa da consentire che tutte le legittime influenze sociali possano debitamente esercitarsi, da comprendere tutti coloro che sdegnano la caccia al favore popolare, che sentono altamente di sè e dello Stato. In una democrazia si vedrebbero assai facilmente esclusi dall'unica Assemblea non solo i rappresentanti delle antiche famiglie, ma quelli della ricchezza territoriale e commerciale, quelli della scienza, forse anche quelli della virtù.

Non mi sembra adunque possibile negare, come pur molti fanno, che la Camera alta, accanto alla funzione politica, abbia anche una importante funzione sociale; la scienza potrà dubitarne, ma la pratica dilegua anche i dubbi più pertinaci. " Il nostro ordinamento politico e sociale, scrive E. De Laveleye, richiede tante riforme, che giova le due Camere gareggino d'attività su cotesto terreno. Ma sovratutto è necessario che una delle due Camere rappresenti più specialmente la tradizione, la saggezza, la scienza, la previdenza, le qualità che procurano l'elevatezza dell'animo e la conoscenza dei fatti... Più che altrove in un paese democratico, è necessario vi sia una istituzione nella quale la tradizione possa concentrarsi per esercitare su tutto l'andamento degli affari la sua salutare influenza " [1]. Ed A. Saint-Girons: " La Camera alta deve servire ad estrarre dalla società l'aristocrazia naturale, che sarebbe lasciata da parte dal suffragio universale... Essa accoglie una aristocrazia mobile, temporanea, aperta a tutti, come la stessa società democratica, la quale ha un valore sociale più elevato di quello della Camera dei deputati sebbene della stessa natura " [2].

C. *Ragioni legislative dell'esistenza del Senato.* — Il terzo ufficio della Camera alta è riconosciuto invece persino da coloro che si sentirebbero trascinati a rinnegare anche il primo. E in verità parmi difficile sostenere, che un occhio

(1) Op. cit., pp. 12, 13.
(2) *Sépar. des pouvoirs*, pp. 181, 182.

veda meglio di due, e un uomo che segue solamente l'istinto sia condotto a più savie risoluzioni di colui che l'istinto tempera alla ragione. L'ufficio legislativo è certo il più difficile, se anche non si riconosca da tutti come il più importante delle Assemblee; è quello che, se non la ragione d'essere, ha dato loro titolo e posto tra i grandi poteri dello Stato. " A chi domandasse, scriveva G. Bentham, quale vantaggio è derivato all'Inghilterra dalla Camera dei Lordi, non riuscirebbe forse facile citare l'esempio di cattive leggi impedite col suo rifiuto; al contrario si potrebbero citare buone leggi respinte e concludere, che è più dannoso che utile. Ma esaminando gli effetti di una istituzione giova prendere in esame l'azione che essa esercita inavvertitamente, per il fatto stesso della sua esistenza (1). Solo nell'Assemblea unica riuscì possibile quel-l'*escamotage des lois,* che trascinò, per esempio, la Convenzione francese alle sue peggiori deliberazioni, improvvisate e decise d'urgenza, senza considerarne il valore, la misura, le conseguenze (2).

" Il maggior vantaggio d'una Camera alta, dice A. Saint-Girons, è di impedire gli atti legislativi precipitati. Per la forza delle cose, la Camera bassa diventa più moderata, domanda solo le cose possibili, acquista un grande spirito pratico. Nulla è più dannoso d'una riforma prematura, fatta in nome di una astrazione. Le due Camere, con reciproca limitazione, sono condotte ad accettare soltanto le riforme savie, utili, pratiche, adatte alle condizioni politiche e sociali della nazione " (3). Si aggiunga che queste riforme acquistano una maggiore maturità. Una legge mediocre, che abbia l'appoggio della pubblica opinione, sarà più efficace e darà maggiori frutti d'una ottima legge imposta da una votazione improvvisata. La lunga discussione della legge è talvolta utilissima, perchè conquista gli animi e le menti alla riforma; nulla valse più a rendere popolari le grandi riforme inglesi della vivace opposizione della Camera dei lordi. " Le necessità in cui si trovano le due Camere di intendersi per fare le leggi, impone ad entrambe uno spirito di conciliazione e di transazione, perchè le costringe a reciproche concessioni. Ora questo spirito è essenziale alla pra-

---

(1) *Tattica delle Assemblee politiche deliberanti*, ch. IV.

(2) Legge 8 aprile, 25 maggio, sull'incompatibilità tra i ministri e i deputati; legge 1° aprile 1793 che sopprimeva l'inviolabilità parlamentare, e tante altre.

(3) *Sépar. des pouvoirs*, p. 185.

tica delle libere istituzioni. Siccome vi sono quasi sempre almeno due partiti in presenza, è necessario che la maggioranza tenga conto, per quanto è possibile, delle obiezioni e delle ripugnanze della minoranza per non spingerla ad una opposizione faziosa „ (1). E più esplicitamente su questo punto scrive Luigi Palma. " L'esperienza giornaliera insegna che le leggi le quali vengono dalla Camera dei Deputati, riescono troppo bisognose di correzioni per non reputare indispensabile un altro organo di riconsiderazione. Una seconda Camera, che riesamini le risoluzioni dell'altra, e che serva di rimedio costituzionale a correggerle è inapprezzabile. Nè vale il dire che non ci è bisogno perciò del lusso di una seconda Camera e che basti assoggettare le risoluzioni dell'Assemblea a dei freni regolamentari, per esempio a quello di più letture con determinati intervalli; perocchè in tal caso si ha sempre la stessa Assemblea sovrana, la quale può metter da parte, quando crede, i suoi regolamenti, ed è lo stesso occhio che rivede il suo operato e per conseguenza non vede gli stessi errori „ (2). Senza dubbio, quando un cambiamento nella legislazione sia stato seriamente e lungamente reclamato dalla pubblica opinione, quando abbia riunito una imponente maggioranza nella Camera elettiva, il Senato, qualunque siano le preferenze personali di una parte dei suoi membri, non potrebbe opporsi a ciò che può essere considerato come la volontà di una gran parte del paese (3); ma anche in questo caso giova che le proposte riforme siano ristudiate, modificate, e diventino accette ad un numero maggiore o concilino una parte almeno delle opposizioni (4).

A queste tre considerazioni essenziali altre se ne aggiungono da taluni scrittori, le quali mi sembrano veramente connesse alle tre fondamentali che ho accennate. Così il servizio che il Senato può rendere alla Corona o quello che esercita nel concorrere colla Camera dei Deputati alla elezione del Presidente della Repubblica mi sembrano vantaggi essenzialmente connessi alla sua funzione politica. Di un solo ufficio parmi ancora necessario

---

(1) E. De Laveleye, op. cit., II, 12.

(2) Op. cit., II, p. 317.

(3) Questo pensiero era stato già esposto da Giuseppe Saracco nel conflitto tra il Senato e la Camera dei Deputati sulla legge che aboliva la tassa del macinato, e venne sviluppato da Waddington, nella sua Relazione al Senato francese sul progetto di legge per lo scrutinio di lista del 3 giugno 1881.

(4) Palma, op. cit., II, pp. 317, 318.

far menzione, perchè si connette alla forma dello Stato meglio che a quella del Governo, ed è quello che il Senato esercita in uno Stato federale. Di leggieri si comprende perchè tra gli scrittori americani è una così grande unanimità nel difendere il sistema bicamerale, imperocchè può ben dirsi che su di esso riposi essenzialmente lo Stato federale [1]. Non sarebbe altrimenti possibile la coesistenza di grandi e di piccoli Stati, rappresentati in proporzione della loro popolazione nella Camera più popolare, ma in modo eguale nel Senato. È una istituzione di per sè così semplice, da potersi paragonare all'ovo di Colombo, ma frattanto senza di essa lo Stato federale non sarebbe possibile, di tal guisa che se anche potesse prevalere dovunque una idea assolutamente contraria a quella che condusse tutti gli Stati ad adottare, il sistema bicamerale, gli Stati federali dovrebbero assolutamente mantenerlo o perire [2].

La divisione del Parlamento in due Camere non è ammessa da alcune costituzioni e da alcuni pubblicisti quando si tratta di rivedere la costituzione e di nominare il capo dello Stato o di deliberare altri straordinarii provvedimenti. Quasi tutte le costituzioni degli Stati che fanno parte delle federazioni americane e poche altre provvedono in tal caso alla formazione di speciali Assemblee costituenti, mentre in Italia l'esercizio del potere costituente non è retto da alcuna norma speciale. La questione sarebbe qui esaminata solo in via occasionale, mentre conviene tenere parola dove si esaminerà non solo la forma ma la sostanza delle revisioni costituzionali [3].

La necessità di un Senato è dunque siffattamente riconosciuta, che, pur respingendo l'istituzione, molti cercano di provvedervi altrimenti. Nella Costituente francese del 1789 il duca di Montmorency domandava la creazione di un Consiglio, che potesse rinviare alla Camera, colle sue osservazioni, i progetti di legge da essa votati, e che solo dopo un certo tempo potrebbe approvare. Altri proposero doppie e triple deliberazioni a di-

---

(1) Brunialti, *Unione e Composizione degli Stati. Gli Stati composti e lo Stato federale. pref. al* Vol. VI, serie I, della " Bibl. di sc. pol. ".

(2) Oltre alle autorità citate a favore delle due Camere V. Todd, *Governo Parlamentare*, p. 26; Lecky, " N. Amer. Review ", vol. 126, 71; Helps, *Thonghts on Govern.*, c. 4; Hearn, *Gover. of England*, pag. 540; Bonomy Price, nella " Cont. Review ", dic. 1880, p. 942.

(3) Saint-Girons, *Droit const.*, pag. 53-55; Bentham, *Tattica delle Assemblee*, c. IV; Rossi, *Droit const.*, t. IV, leç. 80, e specialmente: Brunialti, *Formazione e revisione delle costituzioni moderne*, Torino 1895.

stanza di tempo e con maggioranza di due terzi o di tre quarti, che potrebbero essere precauzioni vane ed impacci intollerabili. A. Berard vorrebbe che la legge votata dall'unica Assemblea venisse inviata alla Corte di Cassazione per esaminarne la costituzionalità, e su domanda di cinquanta deputati ogni legge potesse essere rinviata dalla Corte per una nuova votazione all'Assemblea, e su domanda di centocinquanta o del Capo del potere esecutivo ai Consigli provinciali, con che la confusione fra la politica, la giustizia e l'amministrazione sarebbe completa(1). Ma appunto queste ed altre aberrazioni confermano anche coll'argomento *ab absurdum* il sistema bicamerale.

CAPO II.

Della formazione del Senato.

Nell'esporre i modi diversi coi quali il Senato può essere composto, giova distinguere gli Stati federali dagli unitarii (2), imperocchè per quelli non solo è diverso il fondamento di cotesta istituzione e più intimamente connessa all'esistenza stessa dello Stato la vita sua, ma unica la forma della composizione, mentre negli Stati unitarii noi troveremo i più diversi sistemi, l'eredità, la nomina e l'elezione disgiunte o tra loro variamente combinate.

La Convenzione di Filadelfia avrebbe voluto che ciascuno Stato mandasse al Senato un solo rappresentante, od almeno vi avesse un unico voto e sarebbe riuscito più conforme al principio, che consentì la conciliazione tra coloro i quali affermavano gli Stati eguali tra loro, quasi membri di una società internazionale, e quelli che volevano ciascuno Stato avesse influenza e valore proporzionati agli elementi ond'è composto. Quel principio, che s'adatta agli ordinamenti esistenti ed insieme li concentra, è il solo che abbia potuto procurare qualche tranquillità al

(1) *Les deux Chambres*, pp. 185, 186.
(2) Desplaces, op. cit., p. 11 e seg.

Messico, ed alle agitate Repubbliche dell'America del Sud. Flessibile alla base, rigido alla cima, ha potuto interrompere un'èra non ancor chiusa di pronunciamenti, di dittature, di disgregazioni territoriali, seguìte da aggruppamenti nuovi, che avrebbero fatto di quel paese un perpetuo caleidoscopio politico. " Il Venezuela, la Colombia, la Repubblica Argentina, l'Equatore, l'Uruguay devono le loro presenti fortune al Senato, dove tutti gli Stati sono ugualmente rappresentati, ben più che all'ammirabile feracità del suolo " (1).

L'idea del Congresso di Filadelfia ha salvato la Confederazione svizzera in un'epoca nella quale essa correva i maggiori pericoli: alla guerra del *Sonderbund* sarebbe seguìta probabilmente la fine della Repubblica senza la costituzione del 12 settembre 1848 ed il sistema delle due Camere a modo americano, al quale però la costituzione del 31 marzo 1874 ha portato un grave colpo coll'introduzione del *referendum* popolare. Il sistema non ha potuto essere accolto invece in altri Stati composti, per quanto sembri specialmente conveniente a quella poliglotta poliarchia che è l'Impero Austroungarico, dove qualchecosa di simile era stato proposto nel 1848 dal Palacky alla Dieta di Kremsier, e più tardi dal Gabinetto presieduto da Riccardo Belcredi, col suo *Gruppen-System*. In Germania un Senato cosifatto distruggerebbe l'egemonia della Prussia e del suo Governo, in Austria-Ungheria contrasterebbe le idee e gli interessi delle due maggiori nazionalità, che hanno inventato l'*Ausgleich* per tener soggette a loro profitto le minori genti. Noi vediamo invece il sistema patrocinato apertamente da coloro che invocano una grande confederazione britannica, di tal guisa da poter affermare senza alcuna esitazione, che se l'idea di Brassay, di Carlo Dilke, di Arcibaldo F. Roseberry si tradurrà nei fatti, noi vedremo un Senato identico a quello uscito dalle discussioni di Filadelfia, lo stesso che allieta i sogni generosi dei partigiani degli Stati Uniti d'Europa (2).

Nei paesi unitarii, il Senato può essere composto per eredità, per nomina, per elezione, con le infinite varietà e combinazioni che sono in questi tre semplici sistemi, e l'una o l'altra

---

(1) Op. cit., p. 29.

(2) Brunialti, *Unioni e Combin.* ecc. in fine; Todd, *Parliamentary Government in the british Colonies*, London 1894, 2ª ed.; Marquis of Lorne, *Imperial federation*, London 1885.

prevale secondo nell'istituire il Senato si volle consolidare la decadente influenza dell'aristocrazia, o assicurare una forma particolare di governo, ed anche secondo le attribuzioni che nelle singole costituzioni si vollero al Senato affidate. D'altronde, appunto perchè il mandato del Senato toglie il suo titolo ad una delegazione mediata della sovranità nazionale od alla volontà della Corona, si è riconosciuto alla Camera popolare il diritto di pronunciarsi la prima in materia di imposte, e si è tanto discusso sul potere d'emendamento della Camera alta in materia di finanze. I ministri, dove sono responsabili, non si credono obbligati a lasciare il portafoglio quando si trovano in minoranza al Senato, il quale si vede in uno Stato privato della sua naturale podestà legislativa in un altro investito di una anormale facoltà costituente, e tutelato da una dissoluzione che il Capo dello Stato può pronunciare solamente col suo assenso (1).

1. *Senati ereditarii.* — Il Senato ereditario esiste in Inghilterra ed in Ungheria sebbene in piena decadenza; si tentò di ammodernarlo in Austria, in alcuni Stati della Germania, nel Giappone; venne dissimulato in Ispagna ed in Portogallo, ma è destinato evidentemente a scomparire.

L'aristocrazia inglese non avrebbe potuto combattere ad armi uguali per la causa del popolo contro la Corona senza l'indipendenza che le dava l'eredità. Venivano chiamati nel *Consilium magnum* di padre in figlio, perchè di padre in figlio trasmettevano la terra, il feudo. Ma la Corona era naturalmente spinta a chiamare soltanto coloro che reputava fedeli o meno ostili alle sue mire, e l'arbitrio doveva trascinarla a creare " baroni per decreto reale ", tentando di separare la paria dalla terra per connetterla alla persona. L'aristocrazia inglese comprende allora, che per tener testa alla Corona occorrono uomini indipendenti, e le sue famiglie cercano di mantenersi al potere, di rimanere alla Camera dei Lordi poichè erano chiamate una volta a sedervi. Già al tempo di Elisabetta si riconosce questo loro diritto, di guisa che, anche tra le lotte decisive che seguono durante i Tudor e gli Stuardi, i legislatori ereditarii si trovano d'accordo col popolo di fronte alla Corona, ribellandosi con lui, lasciandosi con lui domare e piegare (2).

(1) Desplaces, op. cit., p. 74.

(2) Sino alla Riforma i pari spirituali, vescovi e prelati, avevano una assoluta prevalenza sui temporali, e quindi l'eredità dell'ufficio era una eccezione. Nel

F. Hallam e T. B. Macaulay, G. Adams ed E. Desplaces, inglesi e stranieri, tutti riconobbero che le scelte fatte dalla Corona hanno continuamente elevata e vivificata la paria inglese. Salvo inevitabili eccezioni, è meraviglioso vedere come questa monarchia, che alla perfine sceglieva gli uomini che dovevano combatterla, seppe mettere da parte i proprii interessi, chiamare i più degni, figli delle loro opere, scelti da tutte le classi della nazione. Questi lordi, usciti dal vivo midollo del popolo, hanno potuto evitare il ristagno di certe aristocrazie, i cui membri continuano a godere vantaggi postumi ai servizii loro richiesti, di guisa che può dirsi, che in Inghilterra vi era una aristocrazia, la quale adempiva ad un'alta funzione sociale, ma non v'erano nobili. Tra la nazione e questa aristocrazia, tra l'aristocrazia e la paria seguì come un continuo flusso e riflusso, per cui la Camera alta s'alimentava continuamente dal popolo, al quale restituiva i cadetti delle sue famiglie, che occupavano i posti migliori nelle amministrazioni pubbliche, nell'industria, nel commercio, nella banca, che furono l'anima delle colonie, lo strumento più efficace delle espansioni inglesi. Durante il secolo XVIII, la Camera dei Comuni così rinvigorita serbò intatte ed autorevoli le tradizioni conservatrici, procurando alla Corona una docile maggioranza, che le consentì di mantenere Guglielmo Pitt al potere, malgrado l'opposizione della Camera bassa, e di secondare la corruzione dei Walpole, dei Bute, dei Graftom, ad onta dell'eloquente indignazione dell'opposizione. A rafforzare la Camera dei Lordi s'aggiunsero prima

Parlamento del 49° anno del Regno di Enrico III, sedevano 125 prelati e 23 lordi temporali; in quello del 23° anno del Regno di Edoardo I, 90 spirituali e 50 temporali, nel 28° anno del Regno di Edoardo III i vescovi e gli abbati sono 102, contro 89. Secondo GNEIST il numero dei baroni convocati da Edoardo I a Edoardo IV variò dai 15 (Enrico VI) a 123 (Edoardo II); secondo PARRY da 13 a 118; il numero dei conti variò da 1 a 17. Enrico VIII convocò 51 pari, il massimo numero riuniti dai Tudor; Elisabetta ne creò 9 e ne lasciò alla sua morte 59. Giacomo I creò 62 pari, Carlo I, 59, Carlo II, 64, Giacomo II, 8, Guglielmo III, 30, la regina Anna, 30, lasciandone alla sua morte 170. Nel 1718, quando fu presentato il bill di limitazione, erano 178, compresi i 20 creati sino allora da Giorgio I, cioè 24 duchi, 73 conti, 13 visconti, 18 baroni. Giorgio I creò poi 24 pari e Giorgio II, 32, ma quasi altrettanti si estinsero. Col regno seguente poi specie sotto Peel, cominciò la prodigalità, ne furono creati 388 da Giorgio III, 42 da Giorgio IV, oltre 300 dalla Regina Vittoria che ne trovò 456, e alla fine del 1894 ne aveva 529. — Cfr. *Parliamentary History*, vol. III, pag. 593: T. A. SPALDING, *The House of the lords*. London, 1894. Le cifre date da A. DE FRANQUEVILLE, I, pp. 195, 196 e da GNEIST, *Il parlamento inglese*, sono alquanto diverse tra loro.

16 lordi rappresentativi per la Scozia, poi 28 per l'Irlanda, eletti dai loro pari, per la Legislatura i primi, a vita i secondi, sistema che parve a molti censurabile, ma si cercò di riformare invano nel 1874 (1). I pari ereditari formano dunque l'elemento più numeroso della Camera dei Lordi, essendo ora ben pochi i pari spirituali, per tanti secoli prevalenti, ed in numero ancora minore i pari giuristi, aggiunti negli ultimi anni.

La paria spirituale, derivata dalla dignità ecclesiastica o dal feudo ad essa connesso, è intimamente legata a tutta la storia inglese. Conservando una autorità dominante nella Camera dei Lordi, riuscì ad escludere del tutto dalla Camera dei Comuni il clero inferiore, che non poteva esercitarvi una influenza dominante. Ma la Riforma scema il potere dei pari ecclesiastici, il presbiterianismo trionfante li esclude dalla Camera alta, e quando la ristorazione degli Stuardi ve li richiama, in numero assai minore, non riacquistano più la perduta influenza. Sono, come suol dirsi " Lordi del Parlamento, non Pari del Regno "; il seggio è connesso all'ufficio, non alla persona (2). Però una legge di Carlo II restituì ai vescovi il titolo di Pari, mentre con leggi del presente Regno si determinò che gli arcivescovi di York e di Canterbury ed i vescovi di Londra, Durham, Winchester siedano sempre nella Camera alta, e gli altri 21 posti del " banco ecclesiastico " siano occupati dai vescovi più anziani, secondo la nomina (3). Una legge del 1° gennaio 1871 escluse dal Parlamento i 4 vescovi irlandesi che ne facevano parte secondo l'atto d'unione, di guisa che restano 2 arcivescovi e 24 vescovi.

Le enormi difficoltà di condurre innanzi un processo alla Camera dei Lordi nei casi di *impeachment* e di appello di sua

---

(1) I pari d'Irlanda sono eletti da tutti i pari e lo scrutinio rimane aperto 52 giorni. Atti 39 e 40 Giorgio III, c. 67; 20 e 21 Vitt., c. 33; 45 e 46 Vitt., c. 26. I pari di Scozia sono generalmente riconfermati in un comizio di pari tenuto a Holyrood, durante le elezioni politiche, 10 e 11 Vitt., c. 52; 14 e 15 Vitt., c. 87. I pari di Scozia e d'Irlanda rappresentano solo la maggioranza, che è conservatrice e formarono sempre il " battaglione sacro " contrario a tutte le riforme di questo secolo. ANSON, *Law of the const.* Vol. 1, c. VI; SPALDING, op. cit.

(2) *Lord's Standing Orders*, LXI.

(3) Eccettuato quello di Sodor e Man, perchè non era *tenancier* della Corona, 39 e 40 Giorgio III, c. 67. — Atti 13 Carlo II, c. 12, e 10 e 11 Vittoria, c. 108, 13 e 14 id., c. 41; 23 e 24 id., c. 19; 38 e 39 id., c. 34; 39 e 40 id., c. 54; 41 e 42 id., c. 68.

competenza, e le ingenti spese a pochi accessibili determinarono la legge 11 agosto 1876, che diede facoltà alla Corona di chiamare nella Camera dei Lordi i più eminenti giureconsulti del Regno Unito. Ben si era tentato nel 1856 di creare un pari a vita, ma la nomina si reputò contraria alla costituzione [1], e solo colla legge del 1876 la Corona ebbe facoltà di nominare pari da due a quattro giureconsulti, che siedono alla Camera dei Lordi fino a che esercitano le loro funzioni, e dopo la legge del 1887 a vita [2]. Complessivamente la Camera dei Lordi accoglie dunque 572 pari, dei quali 554 con diritto di voto, formando una delle assemblee più numerose e pure, salvo casi assolutamente eccezionali, una delle meno frequentate del mondo [3].

La costituzione ungherese ha molti punti comuni coll'inglese. Le due nobiltà lottarono con uguale energia contro la tirannide interna e la servitù straniera, associando la causa loro a quella del popolo e della libertà, e l'istituzione del Senato ereditario prevalse nell'uno e nell'altro Stato come guarentigia di indipendenza. La nobiltà magiara non ebbe a combattere la

---

(1) *Report of Committee of privilegies*, London 1856, N. 18; Hansard, *Parl. Deb.*, 3ª serie, col. 263.

(2) Atto 39 e 40 Vitt., c. 59.

(3) Sedici sono minori d'età, due sono insieme Pari del Regno Unito e d'Irlanda. 572 pari si distinguono più specificatamente nelle seguenti categorie:

1. Pari d'Inghilterra, nominati prima dell'atto d'Unione, che sono 70, di cui 11 duchi, 2 marchesi, 24 conti, un visconte e 32 baroni.

2. Pari di Scozia, nominati prima dell'atto d'Unione del 1707, e sono oggi 85, 8 duchi, 4 marchesi, 43 conti, 5 visconti, 25 baroni, e due duchesse. Di essi 49 sono pari del Regno Unito, 16 elettivi.

3. Pari della Gran Bretagna, creati tra il 1707 ed il 1800, e sono 88, cioè 4 duchi, 6 marchesi, 29 conti, 5 visconti e 44 baroni.

4. Pari d'Irlanda, nominati prima del 1800; e sono in numero di 178, di cui 78 siedono al Parlamento come pari del Regno Unito, e 28 come elettivi.

5. Pari del Regno Unito, distinti dagli altri unicamente per titolo di precedenza, tutti creati nel nostro secolo, nel numero di 373.

6. Pari legisti in numero di quattro, secondo le leggi del 1876 e del 1885.

7. Pari minorenni, definitivamente esclusi dal voto dallo *Standing Order XII* del 22 maggio 1680.

8. Pari di sesso femminile (*peeresses by her own right*) che hanno tutti i diritti dei pari, salvo quello di sedere alla Camera. Edoardo III nel 35 e 36 anno del suo Regno ne convocò 10, invitandole a farsi rappresentare, ma è l'unico esempio. De Franqueville, vol. I, ch. XXIII.

Alla fine del 1894 siedono alla Camera dei Lordi 6 pari di sangue reale, 2 arcivescovi, 22 duchi, 22 marchesi, 119 conti, 26 visconti, 24 vescovi, 308 baroni, 16 rappresentanti scozzesi, 27 irlandesi. Hazell's, *Annual*, p. 538.

Corona, che fu fino al 1687 elettiva, bensì una oligarchia potente e temuta, che dominava la Corte e lo Stato, continua minaccia a quell'uguaglianza, che univa una classe di nobili numerosa come nessun altro Stato ebbe mai nei comuni lavori e nei pericoli comuni. La *Bolla d'Oro* di Andrea II strappa agli oligarchi onnipotenti, insieme all'eredità dei grandi uffici dello Stato, l'arma con la quale tenevano soggetta la numerosa nobiltà inferiore, consentendo lo sviluppo d'una nobiltà ereditaria popolare e liberatrice. E quando ancor essi possono mandare i delegati scelti nelle loro Congregazioni alla Tavola degli Ordini, vedono accorrere senza rimpianto alla Tavola dei Magnati, cogli arcivescovi ed i vescovi, cogli abati cattolici e i greci, una massa compatta di Magnati ereditarii. Ambedue le nobiltà trovano così nell'eredità la loro forza, e restano profondamente nazionali fino a che dovranno trasformare i loro ordinamenti e sè medesime sotto l' impulso energico delle nuove idee.

Così il principio ereditario declina, in Ungheria come in Inghilterra. Già il primo Guglielmo Pitt, in un momento di malumore, chiamava la Camera dei Lordi " una tappezzeria „ ed a lord Grey, entrando nell'antica sala della badia di Westminster, pareva di " entrare in un sepolcro „. Oggi la Camera dei Lordi, per quanta forza tragga ancora dalla leggenda sua, non potrebbe durevolmente opporsi alla volontà della Camera popolare. Le riforme dell' ordinamento della proprietà fondiaria, del sistema elettorale, della Chiesa e dell' ordinamento comunale passarono ad onta della sua viva resistenza; come indarno si oppose alla eguaglianza religiosa, alla riforma parlamentare, a quella dei tributi ed ad altre, che onorarono la moderna Inghilterra (1). Invano la Corona cercò di vivificare l'istituzione, facendovi entrare tutte le glorie inglesi: il principio dell'eredità vive solo pel timore che la nomina regia accresca l'influenza della Corona o piuttosto del Gabinetto.

Ed infatti, il tentativo di riforma di lord Palmerston nel 1850 non ebbe seguito alcuno; quello di creare alcuni

---

(1) Si veda in T. A. Spalding, *Appendix*, l'elenco di tutte le leggi respinte od approvate con radicali modificazioni dai Lordi dopo il 1832. Il *Jews Disabilities Relief bill* venne respinto sei volte; il *church rate abolition bill* tre volte, la facoltà di sposare la sorella della moglie defunta, dieci volte e così altri. Ivi, p. 259 e seg.

pari a vita nel 1856 venne escluso; e le modeste proposte di lord Giovanni Russell nel 1869 non superarono la prova del voto (1). " La Camera dei Lordi, come ebbe a scrivere Gualtiero Bagehot, respinse l'occasione inapprezzabile e senza precedenti che le era offerta di avviarsi tacitamente ad una riforma. Siffatte occasioni non si presentano due volte. Alcuni pari a vita avrebbero procurato alla Camera dei Lordi il prezioso elemento necessario a ben compiere il lavoro legislativo. La Provvidenza le offrì l'elemento di cui aveva urgente bisogno e lo ricusò: in qual maniera potrà riparare l'errore? „ (2). La mozione presentata da lord Roseberry il 20 giugno 1884, perchè " si indagassero i mezzi più acconci a crescere efficacia alla Camera dei Lordi „, e accennava alla nomina di pari a vita, non trovò favore, essendovisi opposto anche il Presidente del Consiglio, lord Salisbury, che rivendicava l'iniziativa di siffatte riforme al Governo (3). Nel 1888 lord Roseberry rinnovò la proposta, esponendo un piano di riforma veramente radicale, con un sistema misto di pari elettivi di nomina regia, d'ufficio, a tempo, a vita e durante la funzione loro (4). Lord Salisbury, che era diventato frattanto il *leader* della Camera dei Lordi e ne disponeva a suo talento, difese il principio ereditario, pur riconoscendo la convenienza di nominare alcuni pari a vita. Infatti il 18 giugno dello stesso anno presentò un bill per creare 50 pari a vita, non più di cinque all'anno, fra sei

---

(1) Hansard, vol. CXCV, col. 452, 462, 473, 1648. — Lord Russell aveva proposto, che la Corona potesse nominare 28 pari a vita, non più di 4 l'anno, scelti fra sei categorie. G. Bright chiamò tale proposta: *a childish tinkering of legislation;* lord Salisbury la trovò insufficiente, e alla terza lettura fu respinta con 106 voti contro 76. Hansard, CXCVII, col. 1387-1402.

(2) Bagehot, *The English Constitution*, p. 124, e si veda tutto il cap. V, che è una fisiologia della Camera dei Lordi da un punto di vista piuttosto radicale, ma di una mente altissima.

(3) *That a select Committee be appointed to considerer the best means of promoting the efficiency of this House.* E riconosceva, che " la maggior cagione della nostra debolezza rispetto alla Camera dei Comuni deriva da ciò, che non vi siedono rappresentanti delle classi lavoratrici „. Hansard, CCLXXXIX, col. 987, 945-948, 964. Il progetto fu respinto alla prima lettura con 39 voti contro 76, ivi, col. 966.

(4) " La Camera dei Comuni, diceva, rappresenta sei milioni di elettori; sarebbe difficile dire quello che noi rappresentiamo „. Hansard, CCCXXIII, col. 1555; ivi, col. 1561, 1576. I pari sarebbero stati eletti dai pari esistenti con un sistema di rappresentanza proporzionale; dai consigli di contee, ecc.; inoltre sarebbero stati chiamati a sedere alla Camera dei Lordi gli agenti generali delle colonie, gli ex ministri non rieletti, ecc. Ivi, col. 1570.

categorie, ma lo lasciò cadere perchè mentre non aveva le simpatie dei suoi amici, s'avvide che G. Gladstone e gli altri oppositori lo attendevano alla Camera dei Comuni per trasformarlo in una riforma più radicale [1]. La " Lega per la soppressione della paria ereditaria „ ha fatto intanto notevoli progressi nel paese, ed il nuovo ordinamento sociale non può consentire lunga vita ad una istituzione, che più non si concilia con esso, colle nuove forme della pubblica fortuna, col progresso dell'individualismo, col mutamento profondo delle idee politiche. I Lordi medesimi sono convinti che la riforma non tarderà, ed infatti, oggi più che mai si può ripetere, " che si trovano lordi da per tutto fuorchè a Westminster „ [2].

Gli Ungheresi si sono acconciati assai meno a siffatta negligenza dei loro magnati. Quando il Ministro Tisza, nell'Aula dove era difficile raccogliere 50 legislatori vide accorrere 800 magnati da tanto tempo obliosi per combattere disegni di legge che avevano il più largo suffragio nella coscienza del popolo, pensò subito alla riforma che, secondato dall'opinione, compì nel 1885. Costretti ad optare coloro che avevano diritto di sedere ad un tempo alla Tavola dei Magnati e nelle Camere alte d'Austria, d'Inghilterra e di altri Stati, si aggiunsero 30 pari a vita, con facoltà della Corona di portarli a 50 nominandone 5 all'anno, alcuni alti funzionarii, ed i capi delle Chiese riformata e luterana. Per scemare poi i Magnati accorrenti soltanto per combattere le battaglie del passato, si prescrisse per

---

(1) I pari a vita sarebbero stati nominati in numero non superiore a 50 tra le seguenti categorie: Giudici delle Corti superiori, ufficiali generali di terra e di mare del *rear admiral* e dal maggior generale in su, ambasciatori, ex ministri, governatori di colonie da 5 anni, HANSARD, CCCXXVII, col. 387-397. SPALDING, op. cit., c. XI.

(2) Gli scritti pubblicati in Inghilterra sulla Camera dei Lordi e la sua riforma, specie nelle Riviste, si possono dire innumerevoli. Nella " Fortnightly Review „ ne scrissero J. B. KINNEAR, 1869, 2; E. FAWCETT, 1871, 2; HOUGHTON, 1872, 1; BOWEN, GRAVES, 1873, 1; KEBBEL, 1882, 2; E. FREEMAN, 1883, 1; LABOUCHÈRE, GREG, R. THOROLD, 1884, 2; A. MILLS, 1886, 2; nella " Nineteenth Century „, L. STANLEY, ST. ALBANS, M. BARRY, LYMINGTON, G. HOWELL, A. BALFOUR, 1884, 2, PEMBROCKE, 1888, 1; HILL, 1888, 23; ed altri, 1893, 34; 1894, 35; nella " Contemporary Review „, PRICE, 1880, 3 e 4; SMITH, BRYCE, 1884, 2; STRACHEY, 1892, 61; HOBHOUSE, RUSSELL WALLACE, DUCA D'ARGYLL, 1894, 65; nella " N. Adm. Rev. „ J. MAC CARTHY, 1893, 157; nella " Edinburg Review „, 1831, 3; 1834, 4; 1838, 4; nelle " Westminster Review „, 1873, 3; 1878, 3; 1884, 2; 1888, 130; nella " Quarterly Review „, 1884, 2; 1886, 1; 1888, 167; nella " New Review „, 1894, 10. — Vedi inoltre gli scritti pubblicati nella " Revue des deux Mondes „ da J. LEMOINE, 1856 mars; nella " Deutsche Rundschau „ da GEFFKEN, 1888, 5; nella " Revue Générale „ da VLITINCK, 1894, 60; ecc.

legge che potessero sedere fra i Magnati solo coloro che pagassero almeno un'annua imposta di 3000 fiorini. Il diritto ereditario dura, se anche rimane latente, ma non si esercita sino a che la fortuna non abbia restituito all'antica famiglia splendore ed indipendenza. E ancora non mancano proposte di aumentare il numero dei pari a vita, e di chiamare ad eleggerne altri i Comitati, sebbene meno secondate dall'opinione che in Inghilterra [1].

Il sistema di Tisza è stato prima o poi adottato per tutte le Camere dove il diritto di nascita ha ancora qualche valore, negli Stati dell'Impero germanico, in Austria, in Spagna, in Portogallo, nel Giappone. È un tentativo di salvare il principio ereditario, mettendolo d'accordo colle presenti condizioni economiche e sociali, scemando almeno le antipatie cui è fatto segno. Accanto all'aristocrazia della nascita, si è fatto così un posto a quella del denaro, risultato dello sviluppo della ricchezza mobile, a quella dell'ingegno, frutto di un più grande rispetto dell'intelligenza e persino ai favoriti del numero, quasi per gittare un'offa alle impazienze democratiche. Così furono costituite assemblee che a molti non piacciono, perchè riflettono nel loro seno le lotte ed i contrasti sociali, mentre non sono semplici e non rispondono ad alcun principio [2], ma che frattanto si mostrano le meglio adatte ai paesi per i quali furono costituite, e contribuirono forse a temperarvi quegli attriti, quelle usurpazioni dinastiche, quelle popolari intemperanze, che avevano impedito il regolare e pacifico svolgimento di quelle loro costituzioni [3]. Ma queste stesse afferma-

---

(1) Legge VII del 25 aprile 1885, che modifica l'istituzione della Camera dei Magnati (*T. cz. anförendiház szervezetének modositásáról*), testo e note nell'" Ann. de législ. étrangère ", XV, p. 241 e seg. Nel 1894, oltre a 19 arciduchi, siedono alla Camera dei Magnati: 54 dignitarii ecclesiastici, i 10 baroni del Regno ed il conte di Presburgo, i due custodi della Corona, il Presidente e vicepresidente della Curia Reale (Corte di Cass.), il Presidente della Tavola Reale di Budapest, il governatore di Fiume, tre delegati della Dieta croato-slavona; inoltre 74 membri a vita nominati dal Re od eletti dalla Camera, e 194 membri ereditarii. — Palma L. *Le riforme della Camera dei Magnati in Ungheria*, nella " Rass. di sc. soc. e pol. ", Firenze 1885; F. Stoerk, *Die Reform der ungarischen Magnatertafel* " Archiv für öffentliches Recht ", 1886.

(2) Si vedano le censure di E. Desplaces, lib. I, ch. VI.

(3) In Prussia i membri ereditarii formano due categorie: i 28 *Standesherren*, principi e conti dell'Impero, discendenti da famiglie privilegiate, già sovrane e poi *mediatizzate;* 70 altri membri ereditarii di famiglie nobili alle quali il Re ha conferito questo diritto; gli altri 207 membri rappresentanti di corporazioni, di città, di università, alti funzionarii, ecc. sono nominati a vita dal Re, sulle liste

zioni dimostrano che l'eredità legislativa è destinata a sparire per effetto delle medesime cause politiche ed economiche davanti alle quali nulla possono la volontà d'un uomo o il valore d'una dottrina. Non trattasi solo dell'antipatia, che suscita codesto diritto connesso alla nascita, sebbene ogni cittadino possa acqui-

---

che quei corpi presentano. Ma il Re può invitare a cotesta presentazione le città e le corporazioni che gli piace scegliere ed ha sempre il diritto di aumentare il numero dei signori ereditarii. *Ordinanza reale del 12 ottobre 1854.* — V. Nelle altre Camere alte della Germania, la Corona ha minore influenza, le corporazioni mandano direttamente i loro rappresentanti, ed il diritto ereditario, rispettato in chi lo possiede, non può accrescersi se non è accompagnato da altre condizioni. In Baviera il Re non può nominare un numero di membri a vita superiore al terzo dei membri ereditarii. In tutti questi Stati della Germania l'onda furiosa del suffragio universale non ha ancora smantellato il principio d'eredità e le istituzioni corporative, e dopo il 1870 si conservano anche più gelosamente perciò che, antiquate e sonnifere come sono, attestano l'autonomia di Stati, i quali hanno una giusta paura di trasformarsi.

Nella Camera dei Signori austriaca, secondo la legge del 21 dicembre 1867 troviamo 19 principi del sangue, 17 vescovi ed arcivescovi principi, 131 membri a vita nominati dall'Imperatore, e 68 capi ereditarii di famiglie nobili, che hanno vasti possedimenti fondiarii. Battuta in breccia dalle aspirazioni federali, lo sarà anche più appena la invocata e promessa riforma elettorale modificherà la costituzione della seconda Camera e la avvicinerà al popolo.

Il Senato spagnuolo, secondo la costituzione del 30 giugno 1876, pare abbia cura di nascondere l'eredità, assicurandone l'esistenza e confondendo i legislatori per diritto di nascita nella categoria generica dei Senatori d'ufficio. Trentun grandi di Spagna, che hanno un reddito annuo non inferiore a 60.000 *pesetas*, siedono allo stesso titolo di nove capitani generali, cinque presidenti di Corti o Consigli, del patriarca delle Indie, e di undici arcivescovi, ma trasmettono il loro seggio ai primogeniti. Il Re sceglie altri senatori, sino a raggiungere con questi il numero di 180, fra determinate categorie; 180 sono elettivi, di guisa che si può affermare che l'eredità ha una parte ben insignificante.

In Portogallo l'aristocrazia era stata fieramente combattuta dal marchese di Pombal e poi dai settembristi, che avevano per qualche tempo realizzata l'idea di una seconda Camera. Insieme a 50 pari eletti, a 13 prelati ed a 139 nominati a vita dal Re, la Camera alta comprende 52 pari ereditarii. Ma invano le riforme del 1878 tentarono di mantenere all'eredità legislativa il suo ascendente sulle masse associandola a più moderna aristocrazia, e già nel 1885 il Gabinetto Fontes aveva preso l'iniziativa di abolirla sostituendo con pari elettivi le parie ereditarie che rimanessero vacanti. — Palma L., *La riforma del Senato in Portogallo*, nella " Rass. di sc. soc. e pol. ", 1887, 2.

La costituzione giapponese dell'11 febbraio 1890 dichiarò il dualismo legislativo necessario per proteggere l'Imperatore contro i nuovi poteri pubblici e la Camera dei Signori, oltre ai suoi 252 membri eletti dall'Imperatore, dai loro pari, dai maggiori contribuenti, novera una trentina di duchi e marchesi, che vi siedono per ragione del loro titolo, e come i nobili Normanni lo trasmettono insieme all'ufficio legislativo.

starlo rendendo eminenti servigi al suo paese. L'esempio dell'Inghilterra e dell'Ungheria, dove l'eredità legislativa ha pure a suo favore tutto un apparato sociale cementato dai secoli, ci dimostra come questa funzione inalienabile ed imprescrittibile non sia sufficiente garanzia dell'indipendenza d'uomini sui quali può agire ancora l'ambizione degli onori, dei titoli, dei poteri politici, delle sinecure, mentre tende a diventare, nell'animo di coloro che la possedono, una semplice soddisfazione di vanità. L'eredità legislativa ha largamente contribuito alla lunga e salda coesione dei due partiti al cui fecondo e pacifico alternarsi al potere l'Inghilterra deve in gran parte lo sviluppo del suo sistema parlamentare, e si può dire anche per la natura sua adatta alla costituzione di Assemblee che hanno l'ufficio di difendere gli interessi permanenti della società[1]. La storia di Venezia dimostra come le aristocrazie sappiano fortemente ordinarsi per la sicurezza interna ed esterna dello Stato, e sfidare i secoli pur isterilendosi nel privilegio ed annientando l'autorità dei dogi e la libertà del popolo.

L'eredità legislativa può essere anche una grande scuola d'educazione pubblica, e trovare persino giustificazioni autorevoli nella moderna scienza che erige a dogmi l'atavismo e l'influenza dell'ambiente. Se l'uomo è la risultante di secoli di impressioni, di percezioni, di attitudini fisiche e morali, se in cotesta pianta il valore delle facoltà primordiali solo col tempo può modificarsi, noi dobbiamo accettare il consiglio di Ippolito Taine; il quale pensa che anche nella politica, " soltanto l'allevamento può dare buoni cavalli da corsa ed a quando a quando il *Gran premio* delle corse europee ". Ma noi stimiamo che la moderna democrazia sappia allevare uomini di Stato anche fuori del recinto stemmato, nel quale si va estinguendo, fra le molteplici alterazioni del sangue e delle idee, la nobiltà antica, e vive d'effimera vita, tra il malcelato disprezzo di quella e i sogghigni popolari, la menzogna convenzionale della nobiltà nuova. In ogni caso, per accogliere nel senato

---

(1) Nelle colonie inglesi la Camera Alta (*upper house*, *legislative Assembly*) è nominata dalla Corona o elettiva, ed i due sistemi furono discussi nella " Victoria Review " 1893, 1, pp. 869-875. La Camera Alta è di nomina regia nel Canadà, nel Queensland, nella N. S. Galles, nella Nuova Zelanda; è elettiva al Capo, nell'Australia del Sud, a Vittoria, in Tasmania, ed in alcune provincie del Canadà mentre in altre (Ontario, Manitoba, British Columbia, N. Brunswick) venne abolita, a cagione dei poteri assai limitati di queste legislature locali. Todd, *Parliam. Gov. in the Colonies*, 2ª ediz., pp. 699-702.

una nobiltà ereditaria, è almeno necessario che questa abbia per secoli vissuta la vita dello Stato, combattuto le battaglie della sua libertà e della sua indipendenza. Così non si avrebbe potuto accogliere nel Senato italiano, come per un istante sorrideva a Cesare Balbo, dimentico della risposta di Napoleone a Beniamino Constant [1], una nobiltà come era in gran parte la nostra alla formazione del Regno, educata, nell'ozio delle Corti, al disprezzo del popolo, della libertà e delle virtù sue, sostegno del trono e dell'altare contro ogni tentativo di indipendenza, ignorante dei tempi nuovi e superba d'un passato tutto obbrobrii e rovine [2].

2. *Senati vitalizii.* — Il Senato vitalizio, dove all'inamovibilità dell'assemblea è sostituita quella di coloro che la compongono, anche da taluni pensatori è reputato metodo che conserva molti vantaggi dell'eredità, attenuandone i maggiori inconvenienti. La nomina consente di onorare il merito, mentre lo Stato se ne giova pel suo Governo. Se l'eredità ha qualche cosa di buono, il senatore così nominato procurerà di educare il figlio in siffatta guisa e lasciargli tali esempi, che egli possa esser chiamato ad occuparne il seggio; se esso trova il suo fondamento nell'eredità fisiologica, le Camere alte nominate dovranno la continuità loro alla trasmissione del talento. " I veri successori di Condé, di Cartesio, di Claudio Bernard, dice bene E. Desplaces [3], sono Maurizio di Sassonia, Voltaire, Pasteur. È molto più utile tener conto delle scienze e delle arti, della politica e della guerra, che dello sviluppo delle razze „. L'esi-

---

(1) " ..... essa non è in armonia collo stato presente degli spiriti. Essa offenderà l'orgoglio dell'esercito deluderà l'aspettativa dei partigiani dell'eguaglianza susciterà contro di me mille pretensioni individuali. Ove volete mai che io trovi gli elementi di un'aristocrazia che la dignità di Pari esige? Le antiche fortune sono nemiche, parecchie delle nuove sono turpi, cinque o sei nomi illustri non bastano. Senza ricordi, senza splendore storico, senza grandi proprietà, su che mai sarà fondata la mia Paria? Quella dell'Inghilterra è tutt'altra cosa. Essa è al disopra del popolo, ma non gli è stata mai contraria, sono i nobili inglesi che hanno dato la libertà all'Inghilterra, e ad essi si è debitori della Magna Carta. Essi sono divenuti grandi colla costituzione e formano un tutto con quella „. Citato da Palma, vol. II, p. 322. — Cfr. Saint Marc Girardin, *De la Pairie en France*, " Revue des deux Mondes „ 1845, nov.; Picot, *Histoire de la Pairie*, " Acad. des sc. mor. et pol. „ n. s. 18.

(2) Non si disconoscono le gloriose eccezioni che specialmente in Piemonte e nel mezzogiorno d'Italia associarono alla causa nazionale e popolare i capi di tante illustri famiglie; nelle altre regioni le eccezioni sono più rare.

(3) Op. cit., p. 218.

genza umana è lunga abbastanza perchè il senatore nominato a vita acquisti una certa indipendenza, e gli interessi permanenti, le sane tradizioni, ben poco avranno a perdere in cotesta trasformazione.

Le nomina dei senatori, specie se illimitata nel numero, per quanto limitata per le qualità delle persone che si possono scegliere, giova a mantenere l'accordo fra i poteri dello Stato, ad assicurare nella Camera alta una maggioranza conforme alle meditate manifestazioni della pubblica opinione. La Corona non ha bisogno di esercitare sempre questo suo diritto: la possibilità dell'esercizio agisce come un freno e riesce efficace stromento di provvide conciliazioni. Si mantiene quella scambievole influenza tra i varii poteri dello Stato, per cui, mentre il potere legislativo esercita una azione sull'esecutivo, questo può a sua volta avere una azione sul Parlamento. Come i rappresentanti della nazione sono meglio in grado di designare, sia pure in modo indiretto, l'uomo o gli uomini più adatti ad esercitare il supremo potere, questi possono alla lor volta discernere i cittadini più capaci di elaborare le leggi che dovranno applicare. Questi legislatori a vita, che sentono di dover rispettare la pubblica opinione, ma che non sono soggetti ad essa, formano un efficace contrappeso contro i membri della Camera elettiva e le loro infinite e crescenti esigenze verso il potere [1]. Inamovibili al pari dei giudici, essi potranno senza pericolo venir chiamati a giudicare di taluni affari politici e la loro imparzialità non sarà punto menomata dall'idea che la Camera alta deve mostrarsi alleata naturale del Governo. Questi vantaggi delle Camere alte vitalizie nominate dal capo dello Stato sembrano anche maggiori, se, come in Italia e parzialmente altrove, la scelta rimane circoscritta tra determinate categorie, e la consuetudine impone di mantenere tra queste categorie un certo equilibrio.

Ma non si possono tacere le serie ragioni che si oppongono a questo sistema. Le considerazioni alle quali il potere esecutivo obbedisce nella nomina di un senatore sono talvolta molto diverse da quelle che dovrebbero suggerire le qualità della persona e la dignità dell'ufficio. Cerca di designare gli uomini che più gli sono favorevoli, i più abili, che si fanno innanzi con

(1) MINGHETTI, *I partiti politici, e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna 1881.

procedimenti poco diversi da quelli che giovano alla conquista del favore popolare. Se la Corona avrà veramente una influenza nello Stato, cercherà di riprendere colla nomina di senatori ad essa devoti l'autorità cui ha dovuto rinunciare nell'accordare la costituzione (1). Il diritto illimitato di nominare senatori, quale esisterebbe se l'opinione e la consuetudine lo ammettessero veramente come appare dalla costituzione e dalle leggi, invece di consentire che il Senato adempia al suo ufficio di arbitro fra i poteri, di scudo della monarchia, ne farebbe il mancipio della Corona, meglio del Gabinetto, cioè della maggioranza del giorno. Appena una opposizione si manifestasse, i ministri farebbero il conto del numero dei senatori necessario a far approvare i loro progetti e qualunque opposizione sarebbe vinta. Ma oltre alle difficoltà della nomina, la storia ci dimostra, che una maggioranza non si vince mai con cosifatti procedimenti, anzi si inasprisce. Nè è lecito porre a riscontro il diritto di nomina illimitato col diritto di sciogliere l'assemblea elettiva per metterla in armonia colla volontà del popolo. Laonde può dirsi che la nomina illimitata sia una furberia degna di Scapino e di Sganarello più che di Machiavelli.

Coteste Assemblee a vita, questi compromessi fra l'eredità e l'elezione nell'evoluzione delle Camere alte, hanno potuto prevalere tra popoli democratici. Ma quando si pensa, che devono esse pure esercitare un ufficio di controllo, non si comprende davvero come possano essere nominate interamente da quel potere esecutivo che sono chiamate a controllare e quasi arbitrariamente modificate da esso. “ Nel passaggio entusiastico di molte nazioni dall'assolutismo al regime costituzionale, la nomina regia arricchì per poco la Corona delle spoglie dell'aristocrazia: fu la sua parte di bottino „. Ma essa non può certamente durare e rimanere l'unico modo di reclutare la Camera alta, sopratutto quando la Camera stessa pretenda di esercitare sulla nomina una specie di controllo. Imperocchè si comprende il potere illimitato di Caracalla, che assegna un seggio in Senato al suo cavallo, come si comprende il limite di condizioni determinate per legge cui ciascuno dei nominati debba rispondere. Ma quando si comincia ad ammettere che l'Assemblea abbia un diritto di controllo sulla nomina e possa respingere un sena-

(1) Secondo S. Vacherot, *La monarchie représentative*, questa sarebbe anzi una necessità.

tore legalmente nominato dalla Corona, oltre allo scoprire una finzione costituzionale che deve rimanere almeno pudicamente velata, si trasforma il Senato in un circolo privilegiato, in un'Accademia [1] dove oggi potrà prevalere un'alta considerazione morale, domani un pregiudizio, una antipatia personale, una passione politica. L'ultima ora di quest'Assemblea sarà allora segnata ed essa dovrà inesorabilmente trasformarsi o perire.

In nessuno Stato troviamo la nomina illimitata ed arbitraria, imperocchè non possono avere alcun valore per noi il Senato russo [2] e quello disegnato nella costituzione di Midhat pascià [3]. Si è cercato di limitarla in due maniere diverse, la determinazione d'alcune categorie e la proposta di speciali candidati, tra cui la Corona deve scegliere; il primo sistema è accolto nello Statuto italiano, il secondo in una abrogata costituzione del Brasile; l'uno e l'altro hanno parte più o meno grande nella formazione di varii Senati, dove siedono legislatori a vita insieme agli ereditari ed anche insieme agli eletti da speciali assemblee o corporazioni, o dal popolo.

Il sistema delle categorie, dopo aver servito a reclutare il Senato di Sardegna, è rimasto immutato per la formazione del Senato italiano. Le categorie, che rispondevano abbastanza alle condizioni sociali e politiche in cui si trovava il Piemonte verso il 1850, non rispecchiano più quelle del Regno d'Italia in questa fine di secolo feconda delle più profonde muta-

---

(1) Il Senato italiano aveva sempre ammessi coloro che erano stati *legalmente* nominati senatori dalla Corona, aveva sempre, come si direbbe " fatto onore alla firma di Sua Maestà ". Nel 1893 cominciò a sollevare qualche protesta e fu prima per l'on. Francesco Zuccaro-Floresta, che venne senz'altro respinto, poi per altri ai decreti di nomina dei quali non si diede corso, come decreti ai quali la Corte dei Conti avesse rifiutato la registrazione. Si credè di giustificare tutto ciò con un nome, Bernardo Tanlongo, con una nomina, quella del Direttore della famosa Banca romana. Si potrebbe rispondere, che se il Senato non avesse abusato del suo potere, il processo contro Tanlongo Senatore sarebbesi svolto in alta Corte di giustizia, e un'Assemblea così autorevole avrebbe veramente potuto far giustizia definitiva e completa di tutti i ladri, di tutti i malversatori, di tutti coloro che abusando o facendo mercato del loro ufficio pubblico disonorarono la politica italiana.

(2) Il Senato russo che ha estesi poteri, ma è soggetto al volere imperiale, si compone di membri nominati a vita dall'Imperatore, ma sempre revocabili.

(3) La costituzione turca del 30 maggio 1876 istituiva un Senato (*Megiliss-i-aian*) con un numero di membri uguale al terzo della Camera elettiva, tutti nominati a vita dal Sultano, ma non revocabili, veri delegati che avrebbero potuto tenere a freno la Camera elettiva ed il popolo.

zioni [1]. Coteste categorie sono ventuna, e possono essere ricondotte a cinque così:

1. Supreme dignità ecclesiastiche, cioè vescovi ed arcivescovi dello Stato (cat. 1ª), che corrisponderebbero al banco dei vescovi, il *black sheep* della Camera dei lordi inglese e di quasi tutti gli altri Senati delle monarchie europee. Le condizioni in cui vennero a trovarsi in Italia, nel loro doloroso conflitto, lo Stato e la Chiesa, specie dopo il 1870, fanno considerare questa categoria come dimenticata [2].

2. Supremi uffici elettivi, tra i quali il presidente della Camera dei deputati (cat. 2ª) che mai fu nominato come tale; i deputati dopo tre legislature o sei anni d'esercizio del loro mandato (cat. 3ª), che diedero un contingente sempre crescente [3]; i ministri di Stato (cat. 4ª) ed i ministri segretarii di Stato (cat. 5ª); che si nominarono senatori solo quando, non appartenendo al Parlamento, non stimavano possibile od opportuno cercarsi un collegio [4]. A questi uffici appartengono anche i presidenti dei Consigli provinciali (già di divisione) (cat. 16ª), che possono essere nominati senatori dopo tre elezioni [5].

3. Supremi uffici amministrativi, i quali costituiscono il maggior numero di categorie. Alcuni funzionarii possono essere nominati senatori appena ricoprono l'alto ufficio come gli ambasciatori (cat. 6ª), i primi presidenti ed i presidenti della Corte (già Magistrato) di Cassazione e della Corte (già Camera) dei Conti (cat. 8ª), i primi presidenti delle Corti (già Magistrati) d'Appello (cat. 9ª), gli ufficiali generali superiori di

---

(1) LAMPERTICO, *Lo Statuto e il Senato*, Roma 1886.

(2) Furono nominati 4 vescovi nel 1848-49, 3 fra il 1860 e il 1866, e negli ultimi sette anni, poi nessun'altro. Per queste statistiche mi servo sino al 1886 delle tabelle pubblicate dal LAMPERTICO, op. cit., pp. 234 e 235, che ho completate sino a tutto il 1894.

(3) Prima del 1859 se ne nominarono appena sei, dal 1860 al 1870 ancora pochi, 29: ma poi molti cominciarono a far ressa, contenuta fino al 1876, essendosene nominati appena 14, mentre successivamente il freno si rallentò ognor più. Ricordo una lista di deputati aspiranti al Senato che Agostino Depretis soleva tenere e ne comprendeva circa duecento! Tra il 1876 ed il 1886 ne furono nominati 67, 22 nel 1886, 24 nel 1889, 30 nel 1890, 43 (dei quali tre non ammessi) nel 1892.

(4) Cinque ministri di Stato, ventotto ministri segretari di Stato.

(5) Sono uomini, che hanno generalmente altri titoli prevalenti. Ne furono nominati 8 dal 1848 al 1886, 9 dal 1887 al 1894.

terra e di mare (cat. 14ª) (1). Per altri si richiede un certo numero di anni dalla loro nomina, e precisamente possono essere chiamati al Senato dopo tre anni gli inviati straordinarii (cat. 7ª) ed i Presidenti di sezione (di classe) di Corte d'Appello (cat. 11ª) (2); dopo cinque anni, i maggiori generali ed i contrammiragli (cat. 14ª), i consiglieri di Stato (cat. 15ª), l'avvocato generale presso la Corte di Cassazione, il procuratore generale (cat. 10ª), i consiglieri della Corte di Cassazione e della Corte dei Conti (cat. 12ª), gli avvocati generali o procuratori generali (fiscali generali) presso le Corti d'appello (cat. 13ª) (3); dopo sette anni i prefetti (intendenti generali), (cat. 17ª), i membri delle Accademie delle scienze di nomina regia ed i membri del Consiglio superiore della pubblica istruzione (cat. 18ª e 19ª) (4).

4. Queste ultime categorie hanno già l'aria di voler connettere all'esercizio di una pubblica funzione il merito eminente letterario o scientifico, ma a questi titoli si riferisce più specificatamente la distinta categoria (20ª) di " coloro che con servizi o meriti eminenti hanno illustrata la patria ", la quale fu sempre assai severamente interpretata, ben potendo qui il Senato esser giudice di codesti meriti e chiedere, per esempio, ad Alessandro Manzoni il titolo accademico ed a Giuseppe Verdi il certificato censuario (5).

5. L'ultima categoria (21ª) ben distinta dalle altre, è quella di coloro che da tre anni pagano tremila lire di imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria ". Siffatta imposta poteva essere indizio di notevole ricchezza e di cospicua posizione sociale in Piemonte, ma non lo è certo più in un grande Stato, dove sono a dismisura accresciute le imposte, ed i fortunati che pagano tutti gli anni tremila lire all'esattore non sono pochi in ogni provincia (6).

---

(1) Dal 1848 al 1894: 4 ambasciatori, 16 primi presidenti e presid. della C. di Cass. e della C. dei C., 12 primi presidenti d'Appello, 69 ufficiali generali di terra e di mare.

(2) Dodici inv. str. e min. plen., 10 presidenti di sezione di Corte d'Appello.

(3) Sedici consiglieri di Stato, 10 avvocati o procuratori generali, 26 consiglieri della Corte di Cassazione o dei Conti, 10 avvocati generali o fiscali.

(4) Trenta prefetti, 50 membri di R. Accademia, 3 del Consiglio superiore di P. I.

(5) Pochissimi furono nominati per questo solo titolo, mentre molti lo associano ad altri. Così furono nominati 137 senatori appartenenti a due categorie, 31 a tre, 3 a quattro.

(6) Infatti sono stati nominati dal 1848 al 1894, per questo solo titolo, ben 270 senatori.

Lo Statuto non prescrive alcuna limitazione nel numero dei senatori. Nella prima Camera Alta del Piemonte ne furono chiamati cinquantotto, ed altri venti furono aggiunti nel corso dell'anno. Alla fine del 1859 erano 91, dopo aver raggiunto un massimo di 106 alla fine del 1853. Coll' ingrandimento del Regno si è venuto aumentando il numero, ma sino al 1880 non si era mai superato il massimo di 359. Alla fine del 1886 vi erano 315 senatori, alla fine del 1894 erano 397, dopo aver nell'intervallo più volte superato i 400. Le nomine più numerose, 155 in tutto, si fecero nel 1860 e si comprende; ma anche poi si ebbero aggregazioni notevoli, di 23 il 15 maggio e poi di 31 il 18 novembre 1876, d'altrettanti il 12 giugno 1881, di 41 l'8 giugno 1886, di 50 il 26 gennaio 1887, di 93 il 4 decembre e 27 ottobre 1890, di 86 il 10 ottobre e 21 novembre 1892. Dal 1848 al 1894 ne furono nominati 1084, dei quali 687 cessarono, quasi tutti per morte, e 397 rimanevano alla fine del 1894. Queste nomine furono generalmente determinate dal desiderio di restituire al Senato l'attività che vi si attenuava pel gran numero dei suoi membri che veniva a mancare, ma il soverchio e sempre crescente numero dei senatori nominati in una sola volta fu la principale cagione del malcontento, che determinò la resistenza per cui nel 1893 talune nomine non vennero approvate, sebbene i nominati avessero le condizioni richieste dallo Statuto.

Siffatta costituzione di Senato poteva parere buon temperamento tra le idee di coloro, che l'avrebbero voluto ereditario e quelle dei democratici, che appena lo tolleravano elettivo, ma della durata sua dubitarono parecchi fra gli stessi contemporanei. Camillo Cavour s'era già espresso con molta severità intorno al Senato a vita di nomina regia (1), e Gino Capponi aveva scritto, che indubbiamente, per esercitare il suo ufficio

---

(1) *La riforma del Senato* " Risorgimento , 27 maggio 1848 e negli *Scritti raccolti e pubblicati da* D. Zanichelli, Bologna 1892, p. 93. " Una Camera scelta dal potere esecutivo, fra certe categorie dalla legge stabilite, sarà probabilmente un corpo politico rispettato pe' suoi lumi, per la sua integrità, ma non eserciterà giammai un'influenza tale da poter contrabilanciare l'azione della Camera popolare. L'opinione pubblica, questa vera regina delle società moderne, considererà i membri chiamati a comporla come delegati del Governo; quindi le loro deliberazioni non saranno mai reputate pienamente indipendenti e non avranno grande autorità. Nè vale il dire, che si rimedierà a tale inconveniente col far entrare nella Camera a vita uomini popolari ed influenti. Giacchè i più fra di loro rifiuteranno l'onore ad essi offerto, onde far parte della Camera dei Deputati, che

nella moderna democrazia, dev'essere elettivo (1). Ruggero Bonghi, ripetendo un giudizio espresso sopra il Senato fin dai primi tempi, lo accusò di " rileggere ed approvare le leggi che la Camera gli manda, per cattive che sieno ", la quale è una esagerazione retorica anche a non voler menar buona tutta la difesa di Fedele Lampertico (2). Luigi Palma chiamava i Senatori " gli invalidi della costituzione. Essi non hanno forza davanti al Re o ai Ministri che gli hanno nominati e che possono spostarne sempre la maggioranza e quindi dettarne le risoluzioni, nè davanti al popolo che non li conosce " (3), frasi meno esagerate di quella di Giorgio Arcoleo che chiama il Senato " un pleonasmo od una ipocrisia. Circondato di splendore al di fuori, gli si è sottratta la vita al di dentro col renderlo stromento della Corona, creazione ibrida, che vive non di vita propria, ma quasi di sovrapposizione, come i minerali " (4).

Insieme alle censure, non mancarono, come è ben naturale, proposte di riforma, le quali miravano a mantenere il Senato vitalizio limitando in varie guise la prerogativa della Corona, e vi aggiungevano un elemento elettivo, o ne affidavano la formazione esclusivamente all'elezione. La proposta di far rinnovare il Senato da sè medesimo, come un'Accademia, non poteva trovare alcuna accoglienza, specie dopochè il Senato francese aveva dimostrato come anche una applicazione parziale di questo metodo renda l'assemblea immobile stromento di reazione. Sorrise invece l'idea, che aveva un glorioso precedente nella repubblica romana e parecchi in Germania, di costituire il Senato dei più eminenti ufficiali pubblici. Ma si comprese subito che a cotesti senatori sarebbero mancate l'energia, l'autorità, l'indipendenza che consoli ed edili, tribuni

porge più ampia e più animata sfera ai loro talenti, alla loro ambizione. Qualunque sia la lealtà del potere esecutivo, il suo desiderio di formare un Senato popolare ed indipendente non giungerà ad altro fuorchè a costituire un corpo stimato, onorato, ma privo d'influenza politica. Quindi esso sarà ridotto ad esercitare le funzioni di un Consiglio di Stato perfezionato, cioè a migliorare la redazione delle leggi che escono imperfette dalla Camera popolare, ed a preparare gli argomenti che versano sui punti i più difficili della legislazione ".

(1) *Lettere*, vol. I, p. 404.

(2) *Lo Statuto e il Senato*, specie i cap. IX e XIV della Parte II; Bonghi, *L'Europa all'alba del 1866*, nella " Nuova Antologia ", 1 gennaio 1886.

(3) *Corso di dir. cost.*, II, p. 330, e *Questioni di diritto cost.*, Firenze 1885: *La riforma del Senato in Italia*, p. 248.

(4) *Appunti sul Senato moderno*, Napoli 1879.

e pretori traevano in Roma antica dall'elezione popolare, di guisa che lo scopo di dar nuova vita al Senato e associarlo più intimamente a quella del popolo non sarebbe stato raggiunto. Anche questo sistema non venne perciò accolto da alcuna costituzione moderna [1].

Il sistema delle candidature si può dire del pari condannato dall'esperienza [2]. Secondo la costituzione brasiliana del 1823 gli elettori presentavano in ogni provincia tre candidati tra i quali l'Imperatore sceglieva un senatore. Ma per uno nominato si avevano sempre due scontenti, e così si cumularono, con la coalizione loro, le ostilità che condussero alla caduta della monarchia [3]. Nondimeno quest' ultima forma trovò in Italia, più che altrove, fautori autorevoli e convinti, sopratutto per ciò che pareva ad essi la sola conciliabile con le disposizioni dello statuto. Vito D'Ondes Reggio opinava desiderabile un Senato di cui la nomina fosse deferita al Re, ma la proposizione partisse dal popolo, e la stessa forma suggeriva il senatore Augusto De Gori [4], mentre Benedetto Musolino affidava la proposta al Senato medesimo [5]. Carlo Alfieri, più esplicitamente, propose che la designazione dei senatori venisse affidata a tutti coloro che sono compresi nelle categorie qualificate a tale ufficio con opportune correzioni, rimanendo alla Corona la scelta [6].

Sin dal 1848 non mancò di autorevoli fautori la forma elettiva. La nomina regia, secondo Domenico Carutti, " poteva essere accettabile nei primordii della vita costituzionale, ma col tempo avrebbe dovuto cedere ad una forma più razionale

---

(1) Desplaces, ch. VI, p. 276-279.

(2) " Se l'Italia volesse fare della politica sperimentale e constatare scientificamente gli effetti del sistema delle candidature, non avrebbe che a gittare gli occhi sulle conseguenze cui riuscì nella costituzione brasiliana del 1824 ". Desplaces, op. cit., ivi, p. 273.

(3) Ivi, p. 274-275.

(4) *Introduzione ai principii dell'umana società*, Genova 1857; *Studio sull'ordinamento politico dello Stato*, Firenze

(5) Atti Parlamentari, Senato del Regno, *Discussioni*, 1 maggio 1892.

(6) Aggiungerebbe i sindaci delle città capoluoghi di provincia, dopo tre elezioni, i professori dopo 10 anni dalla nomina ad ordinarii, i membri dei consigli superiori tecnici dopo 7 anni ecc. Nella categoria del censo ed in altre la Corona sceglierebbe su terne proposte da tutti coloro che vi appartengono. Op. cit., Appendice. — S. Martelli, *L'allargamento del suffragio e l'avvenire del Senato*, " Rassegna Nazionale ", giugno 1881, p. 534.

ed intrecciarsi coll'elezione „ (1). Francesco Crispi fu sempre avverso al senato vitalizio; egli avrebbe voluto un senato scelto dagli stessi elettori che nominano i deputati, ma a doppio grado ed in appositi collegi elettorali, rinnovabile per quinto, fra le categorie dell'art. 33 dello statuto, rimanendo però di esclusiva nomina regia le persone comprese nella categoria 20ª (2). A favore del senato elettivo scrissero Romualdo Bonfadini, V. Sartini, Emanuele Prestandrea, P. Padoa, Filippo Tricomi La Porta, Giuseppe Semmola, Angelo Majorana, Luigi Palma, Alessandro Piola, Stefano Castagnola, Trajano Delfico, Ercole Vidari, Mario De Mauro, D. R. Garofalo, Giorgio Arcoleo, Vincenzo Ansidei, Icilio Vanni ed altri, richiedendo quasi tutti certe condizioni speciali di eleggibilità, taluno elezione a doppio grado, affidandola a corpi speciali, a categorie, a classi distinte, ovvero serbando le categorie per gli eleggibili, tra le quali soltanto potrebbe esercitarsi un largo suffragio (3). Non mancarono autorevoli contradditori, non solo in sul principio della nostra vita costituzionale, ma anche in tempi a noi più vicini. Già fin dal 1848

---

(1) *Le costituzioni italiane del 1848*, Torino 1850; Carutti, *Dei principii del Governo libero*, Firenze 1861, p. 187, 339.

(2) *Le elezioni del 1865*, negli *Scritti e discorsi*, Roma 1890, p. 460, *I doveri del Gabinetto del 25 marzo 1876*, p. 371, dove dice, che " è d'uopo infondere nel nostro Senato la vivacità che viene dal sangue popolare per mezzo delle elezioni „, e altrove.

(3) Bonfadini " Perseveranza „, 21 dicembre 1881; V. Sartini, *La riforma del Senato* " Rass. Naz. „, 1881, 7; 1882, 8; 1887, 5; Prestandrea, *Del potere costituente*, ecc., Catania 1881; Padoa P., *Sulla opportunità di riformare il Senato in Italia*, " Riv. europea „ 1882, 31; La Porta, *Il Senato elettivo*, Messina 1880; Semmola, *Il Senato nel sistema rappresentativo*, Napoli 1878; Majorana, *Del parlamentarismo*, Roma 1885, cap. IX; Palma, *Dir. cost.*, II, p. 274-277; *La riforma del Senato in Italia* " Nuova Antol. „, 1882, 31; *Questioni di dir. cost.*, Firenze 1885, p. 235-263; Piola, *L'equilibrio politico* ecc., Milano 1881; Castagnola, *La riforma del Senato italiano*, Torino 1881; Delfico, " Diritto „, 5 giugno 1886; Vidari, *Della prima Camera nei Parlamenti e del Senato nel Regno d'Italia*, " Arch. giur. „, 1872, 9; De Mauro, *Il Senato italiano*, " Circolo giuridico „, Palermo 1882; Garofalo, *Il Senato elettivo* " Giornale Napoletano „, 1878, 7; Arcoleo, *Appunti sul Senato moderno...*; Ansidei V., *Studi sulla costituzione dei Senati ed alcuni criterii per le riforme di quello italiano*, " Rass. Naz. „, 1866, 3 e 4; Icilio Vanni, *Sulla costituzione dei Senati*, Roma 1887; Bonghi R., *La riforma del Senato italiano*, " Nuova Ant. „, 1887, 4; Crito, *La rif. del Sen.*, " Rass. Naz. „, 1877, 4; Levi C. De, *De la réforme du Sénat ital.*, " Revue intern. „, 1887, 11; Arangio Ruiz, *Le ultime proposte di riforme del Senato italiano*, " Rass. di sc. pol. „, 1888, 1; Brunialti A., *Senatori vecchi e senatori nuovi*, Ivi, 1892, 2; Fabio Luzzatti, *La riforma del Senato*, " Il Rinnovamento „, 1894, 3.

Cesare Balbo difendeva la prerogativa regia, a vita, senza limite di numero [1]: Enrico Poggi, Filippo Linati, Andrea Guarnieri preferiscono, al postutto, di mantenere il Senato com'è [2]; Guido Rossi vorrebbe anzi limitato il numero e meglio determinata l'epoca della nomina dei senatori [3]. Tutt'al più v'è chi si limita a suggerire alcune riforme nelle categorie, per adattarle ai nuovi tempi, come fanno Giambattista Ugo, Gaetano Sciacca e Luigi Amedeo [4]. Anche Fedele Lampertico si appaga in fondo di una legge che regoli l'esercizio della prerogativa regia nella nomina dei senatori, tenendo ferme le disposizioni dello Statuto e poco diverso da lui ragionano i senatori Luigi Ferraris ed Augusto Pierantoni [5].

La questione della riforma non parve, per verità, molto urgente fino a che della regia prerogativa si fece un uso assai misurato, e non fu compiuta la riforma elettorale del 1882. Ma quando venne con questa allargato notevolmente il suffragio, parve a molti che la riforma dovesse esercitare una influenza sulla stessa composizione del Senato, in via di fatto per la parte che nella nomina dei senatori hanno i ministeri, i quali principalmente derivano dalla Camera dei deputati, in via di diritto, con effettive innovazioni al metodo per la nomina dei senatori, al fine di meglio assicurare l'equilibrio della costituzione. Già vi accennarono, nelle relazioni al progetto di quella legge, gli on. Giuseppe Saracco e Fedele Lampertico, e bastò perchè si attribuisse loro la proposta di riforma del Senato [6]. Una vera proposta fu fatta dal senatore Carlo Alfieri, che si era occupato altra volta dell'argomento [7]. Nella tornata del 16 dicembre 1881 presentò un ordine del giorno per la nomina

---

(1) *Della monarchia rappr. in Italia*, Firenze 1857, lib. II, capo III.

(2) LINATI nell' " Opinione „ 15 sett. 1881 e *Intorno alla proposta di riformare il Senato*, Parma 1886; POGGI, nell' " Opinione „, 20 sett. 1881; GUARNERI, *Il Senato e l'Italia*, Palermo 1886.

(3) *Il voto del Senato*, " Rass. Naz. „, 1 giugno 1882.

(4) UGO, *Il Senato*, Torino 1881; SCIACCA, *La Camera alta nei Governi parlam.*, Torino 1878; L. AMEDEO DI LAMPORO, *Riforma allo Statuto italiano*, Torino 1881.

(5) Op. cit., p. 251 in fine; LUIGI FERRARIS, *Il Senato italiano*, " Nuova Antologia „, 1892, 68; A. PIERANTONI, *Il Senato e la nomina dei senatori*, " Rassegna „, anno II, vol. I, pp. 213-263.

(6) Relazione LAMPERTICO, 24 nov. 1881, Sessione 1880-81, Doc. 119 *A*; Discussioni, dic. 1881.

(7) *L'Italia liberale*, Firenze 1872, nelle note ad un articolo di SAINT-MARC GIRARDIN *sui Pari di Francia*, e nell'avvertimento che vi precede, p. 504-545, ed in quelle alle *considerazioni sulla miglior costituzione del corpo legislativo*, tratto dal

di una Commissione di cinque senatori, i quali redigessero un indirizzo al Re, perchè venisse preso " a revisione l'esercizio della regia prerogativa rispetto al Senato, al fine di portarvi tutti quei perfezionamenti compatibili con lo spirito e possibilmente con la lettera dello Statuto, i quali valgano: *a*) a rendere vieppiù evidente la genuina rappresentanza significata dal sistema delle categorie; *b*) ad assicurare, anche per l'avvenire, la piena indipendenza del Senato; *c*) a renderne l'opera più estesa ed efficace nella patria legislazione, riconoscendo il valore precipuo della propria costituzione nella base delle categorie, per le quali è aperta la via al Senato a tutti i cittadini, sotto condizione di rappresentanza evidente in essi di attitudini politiche superiori, o di servizi eminenti resi al Re ed alla patria " [1]. La proposta allora non ebbe seguito, ma fu notato, che l'idea di circondare la designazione dei candidati alla nomina di senatore di cautele e garanzie che potevano desumersi dallo spirito e dai fini della disposizione statutaria in conformità alle nuove condizioni dei tempi, era stata accennata da Antonio Scialoja, da Francesco Borgatti, da Giacomo Alvisi e da altri [2].

La questione fu risollevata dall'on. Alvisi, nella tornata del 31 marzo 1886, e l'on. Agostino Depretis, Presidente del consiglio giustamente avvertì, che la riforma avrebbe potuto essere studiata ed applicata " quando l'alto consesso avesse sicura coscienza che, considerate le condizioni del paese e le esigenze del suo grado di civiltà, una riforma simile sia necessaria ". Poco appresso, con una lettera dell'8 aprile, alcuni senatori [3] invitavano i colleghi ad una riunione, che ebbe luogo il dì seguente e riuscì alla nomina d'una commissione per studiare il grave argomento e suggerire il metodo più adatto di soluzione [4]. La questione s'arrestò a questo punto, ed i promotori

---

cap. VIII delle *Vues sur le Gouv. de la France* di A. De Broglie, ivi, p. 547-563; *Lettera a F. Brioschi*, " Gazzetta Piemontese ", n. 279 del 7 ottobre 1881; *Considerazioni sull'origine naturale della podestà pubblica*, Firenze 1881.

(1) Ordine del giorno presentato il 16 dicembre 1881 alla Presidenza del Senato, riprodotto a p. 13 dell'opusc. *Il Senato nel regno d'Italia*, di C. Alfieri, Roma 1887.

(2) Lampertico, op. cit., p. 121.

(3) Trajano Delfino, Salvatore Majorana-Calatabiano, Jacopo Moleschott, Giacomo Alvisi, Giovanni Martinengo, Giovanni Battista Borelli, Camillo Caracciolo di Bella, Carlo Alfieri.

(4) Composta degli on. Carlo Alfieri, Gaspare Finali, Fedele Lampertico, Giuseppe Saracco, Marco Tabarrini, Salvatore Majorana-Calatabiano.

medesimi stettero paghi ad aver messa innanzi l'idea e dimostrato che il Senato non vi era così recisamente avverso come s'avrebbe potuto credere. Altri avvenimenti, altre esigenze si imporranno, e si riconoscerà che non giova esitare davanti alla riforma dello Statuto per la suprema salvezza delle istituzioni parlamentari, in un paese dove si connettono all'esistenza stessa della nazione.

3. *Senati elettivi.* — L'esempio inglese del senato ereditario e l'italiano della nomina regia non hanno avuto molta fortuna, ed il sistema dell'elezione, che si impone agli Stati federali, prevale anche nella maggior parte degli unitarii. Noi lo troviamo infatti in Francia e nel Belgio, in Danimarca e in Olanda, nella Svezia e in Norvegia, oltre alla parte notevole, che l'elezione ha nella formazione dei senati della Spagna, del Portogallo e d'altri Stati [1]. Questi diversi esempi ci offrono però sistemi di elezione diversi, sebbene tutti concordino nello escludere che le due Camere siano formate alla stessa maniera,

---

(1) Boissy d'Anglas, relatore della costituzione dell'anno III, propose che le due Camere fossero nominate dagli stessi elettori, con la sola differenza nel numero, nell'età, nella qualità degli eletti. I membri del Consiglio degli anziani dovevano avere 40 anni, ed erano esclusi i celibi. Deleyre temeva si preparasse così un " seminario d'aristocratici ", ma la spada di brumajo tagliò presto le fragili trame della costituzione dell'anno III, e quella dell'anno VIII, ad onta di tutti i sottili e complicati ordinamenti di Sieyes, non impedì la soggezione d'un Senato nominato dall'Imperatore. Seguirono gli infelici esperimenti di paria ereditaria, e di paria vitalizia con le categorie, che tanto contribuirono alla ruina delle due monarchie ed all'esautorazione dell'idea monarchica in Francia, e dopo i quali e dopo la soggezione del Senato imperiale e gli incendii della Comune, la Francia doveva avere una Camera alta elettiva.

Infatti, dopo lunghe discussioni, nelle quali tutti i sistemi, tutte le idee si trovarono in presenza, venne approvata la legge sulla nomina dei senatori del 24 febbraio 1875. Secondo questa legge, il Senato comprende 300 senatori, 75 a vita, 225 elettivi. I primi vennero nominati dall'Assemblea nazionale, che era stata sino allora unica, ed il Senato medesimo venne chiamato a coprire entro due mesi i seggi vacanti; gli elettivi furono nominati da speciali collegi elettorali, composti dei deputati, dei consiglieri provinciali, dei consiglieri di circondario, e di un delegato per ciascun comune. In realtà la maggioranza di cotesti collegi spettava ai delegati dei piccoli comuni, per guisa da dare in Senato una assoluta prevalenza all'elemento conservatore, se 500 comuni, con meno di 80.000 abitanti, avevano maggior numero di voti di tutta la popolazione urbana della Francia, e vi erano in Francia più di 8000 comuni con meno di 300 abitanti. Al 1 marzo 1875 vi erano in Francia 42.382 elettori senatoriali, cioè 555 deputati, 3081 consiglieri generali, 3529 consiglieri di circondario, 35.217 delegati comunali, " Journal Officiel ", 1 marzo 1875. — E. Pelletan cita il caso dello spazzacamino savoiardo che nel suo villaggio nomina un elettore al Senato con pochi altri concittadini,

oltre che sarebbe allora presso che inutile dividere il Parlamento in due Camere. Devono avere salde radici nella coscienza nazionale, attingere nel voto del popolo quasi una perpetua giovinezza, ma devono altresì avere alcune qualità delle Camere alte ereditarie o vitalizie, ed essere in grado di serbare la tradizione, di tutelare gli interessi permanenti della società, di opporre una resistenza autorevole ai subitanei impulsi dell'opinione. L'esperienza degli Stati che avevano accolto il principio ereditario o vitalizio, e quella stessa compiuta nelle sva-

---

mentre emigrando nella città vicina che ha 10.000 abitanti perde i 99/100 del suo voto, ed a Marsiglia conserva appena tre diecimillesimi dell' influenza che aveva nel villaggio natìo.

La legge del 9 dicembre 1884, modificò la costituzione del Senato. Rimane sempre composto di 300 membri, ed i Senatori sono eletti a scrutinio di lista, da un collegio composto dei deputati, dei consiglieri generali, di quelli di circondario, di delegati comunali, scelti dai rispettivi consigli, in numero da uno a 24, secondo il numero dei consiglieri (a Parigi 30), con un certo numero di supplenti. I senatori sono eletti per 9 anni, e distribuiti fra i dipartimenti tenendo conto della loro popolazione. *Loi du 9 déc. 1885 sur l'organisation du Sénat et de l'élection des sénateurs*, con note di P. Robiquet " Ann. de législat. française ", IV, p. 212-229; Pyfferoen, *Du Sénat en France et dans les Pays-bas*. Bruxelles 1892; Palma L., *La riforma del Senato in Francia*, " Nuova Antol. ", 1884, 6.

Nel Congresso Belga del 1830 non poteva trovare accoglienza alcun sistema diverso dall' elettivo, sebbene fu chi propose di affidare la nomina dei Senatori alla Corona, su liste di candidati proposte dai corpi locali, come al Brasile. Si affidò dunque la nomina dei senatori agli stessi elettori della Camera, richiedendo per essere eletti 40 anni d'età ed un censo di almeno 1000 fiorini (2116 lire), con che il numero degli eleggibili era molto limitato (nel 1891-92 lista principale 557, lista complementare 463, in tutto 1020 eleggibili). Van den Heuvel, *Le Sénat en Belgique*, pref. all'opera di Pyfferoen sopra citata; Palma L., *La questione del Senato nella costituzione belga*, " Nuova Ant. ", 1893, 43.

In Danimarca il *Landsthing* si compone di 66 membri, di cui 12 nominati a vita dalla Corona fra i cittadini che fecero parte di una delle due Camere 7 sono eletti dalla capitale, 1 da Bornholm, 1 dalle isole Feroe, 45 da collegi urbani e rurali. In Olanda la prima Camera ha 50 membri eletti fra i cittadini che pagano le maggiori imposte od occuparono elevate funzioni pubbliche, dai Consigli provinciali, in numero variabile da 2 a 10 per Provincia, con mandato normale per 9 anni, sorteggiabili un terzo ogni tre. Nella Svezia i 145 membri della prima Camera sono eletti a scrutinio segreto per 9 anni dai Consigli provinciali e dai Consigli comunali delle (4) città superiori 425.000 abitanti, che non sono rappresentate in quelli; devono avere 35 anni, ed una rendita annua di 4000 corone (5560 lire it.). In Norvegia lo *Storthing* appena costituito sceglie un quarto dei proprii membri, i quali formano il *Laghthing* o Camera alta, mentre i rimanenti formano l'*Odesthing* o Camera bassa. Desplaces, op. cit., p. 324-355, 371-417.

Abbiamo già veduto come le elezioni dei senatori seguano negli Stati federali. Potremmo aggiungere che elettivi sono del pari i Senati o Camere alte di alcune colonie inglesi. V. Erskine May, op. cit.

riate applicazioni dei sistemi elettivi suggerirono alcune speciali precauzioni, oltre a quella connessa alle stesse ragioni di essere del Senato, d'una età superiore. Si reputò generalmente opportuno di prescrivere un termine più lungo, un rinnovamento parziale, anzichè integrale, ed un sistema di elezione più o meno indiretto.

Col rinnovamento parziale, i nuovi senatori arrivano fra colleghi eletti in altri tempi, che non hanno subìto le medesime impressioni, e saranno i primi a ripresentarsi al voto degli elettori. Ma essi possono insegnare ai nuovi venuti tutto ciò che la maggiore esperienza ed alcuni anni di esercizio del mandato hanno loro appreso, mentre questi esprimono con maggiore energia i desideri ed i bisogni del popolo. I benefici del rinnovamento parziale mi sembrano difficilmente contestabili per i Senati, se in alcuni Stati, nel Baden ed in Sassonia, nel Belgio ed in Olanda, il sistema è in uso anche per la seconda Camera. Che se la frequente rinnovazione e il pensiero che una parte di essi dovrà ripresentarsi agli elettori fosse per dare alle deliberazioni del Senato ed a tutta la condotta sua una pericolosa incertezza, il grande impulso della pubblica opinione provvederà al rimedio. Il rinnovamento per terzo venne preferito nell'Olanda, nel Cile, nel Perù, nell'Uruguay, nel Paraguay, nel Salvador; quello per metà nel Belgio, in Rumania, in Danimarca, in Spagna.

Ma non essendosi reputato sufficiente che i senatori si trasmettano senza soluzione di continuità un insieme di idee e di tradizioni, si trovò opportuno che essi avessero il tempo di impadronirsene. Quindi la necessità che l'elezione sia abbastanza lontana dalla rielezione, perchè nell'intervallo gli interessi transitorii possano scomparire, necessità diversa secondo il temperamento dei popoli è versatile o tenace. In Francia, in Svezia, in Olanda, nel Cile, il mandato dei senatori dura nove anni, otto nel Belgio, in Danimarca, in Rumania, sei nella maggior parte delle repubbliche ispano-americane. Ma comunque, il termine è generalmente più lungo di quello assegnato alla Camera elettiva, e dove dipende dal volere del potere esecutivo, questo si esercita solo sopra una parte del Senato, per guisa che anche quando il termine si trova abbreviato, spiega la sua influenza il rinnovamento parziale.

Maggior uniformità tra le costituzioni vi è nel richiedere per i senatori una età più inoltrata e nello istituirli in numero minore dei deputati. Non v'è alcuna necessità che il Senato

elettivo sia numeroso come l'ereditario, dove molti non si curano per tutta la vita di esercitare il diritto loro, e neppure come il vitalizio. Agli Stati Uniti, la Camera ha 356 deputati, i senatori sono 88, numero sottile, che si concilia con le funzioni esecutive affidate loro dalla costituzione. L'Assemblea svizzera ha 145 deputati al Consiglio nazionale, 44 a quello degli Stati; la tedesca 397 deputati e 58 membri del Bundesrath. Così pressochè dovunque si trova opportuno, che il numero dei senatori sia inferiore a quello dei deputati, senza che ne risulti una norma generale ed uniforme. Il carattere ed il temperamento di una nazione influiscono a tale riguardo su ambedue le Camere, ed i senatori, che negli Stati federali basterà siano in numero doppio o triplo dei singoli Stati, potrà proporzionarsi alla popolazione e crescere con essa sino ad un massimo di tre o quattrocento, numero che in un Senato elettivo può sembrare sufficiente.

Le qualità lodate dall' autore *De senectute* (1) bastano a mettere in guardia la maggioranza di coloro che le possedono da qualsiasi impresa arrischiata. " Come l'uomo pervenga ad una certa età, gli pare insuperabile tutto ciò che la giovinezza aveva toccato colla sua bacchetta magica, tutto ciò che si collega ai suoi ricordi. Amiamo i luoghi dove siamo vissuti, come le istituzioni politiche tra le quali siamo nati, ci dilettiamo ognor più negli studi, preservativo supremo contro la melanconia del crepuscolo " (2). L'età matura ha certamente i suoi inconvenienti, ma già gli antichi non a caso chiamarono il Senato dalla vecchiaia. Il rispetto per l'età matura, la venerazione per i capelli bianchi era massimo tra le genti primitive, era grande tra gli antichi, dove cotesti uomini erano come libri viventi, che mettevano a profitto di tutti l'esperienza di una lunga e nobile vita. Gli effetti dell'età mutano da popolo a popolo, insieme a molte altre circostanze, come il clima e la civiltà, da individuo a individuo col metodo di vita, la professione, la costituzione, la morale, l'igiene, che ci dànno vecchi a trent'anni, e giovani settuagenarii. L'età dei senatori dovrà essere determinata tenendo conto di tutte queste circostanze e per guisa che non ci dia nè una assemblea di impotenti, nè un duplicato della

---

(1) *Il Catone maggiore, ovvero dialogo intorno alla vecchiezza* scritto nel 44 av. C.; VALLI E., *Sopra la vecchiezza*, Livorno 1795; MANTEGAZZA V., *Elogio della vecchiaia*, Milano 1895.

(2) DESPLACES, op. cit., p. 303.

Camera elettiva. Per questo pochissime costituzioni scendono al disotto di 30 anni, nessuna va oltre i 40, che sembra l'età più appropriata ad una funzione di moderazione e di prudenza.

All'età matura ed al rinnovamento parziale taluno vorrebbe aggiunta la ricchezza, ripetendo con Mirabeau, che " i contribuenti hanno maggior interesse ad essere bene governati ", e traendo da una sentenza di Aristotele la conseguenza, che " il miglior mezzo di rendere prosperi gli affari pubblici è di affidarli a quelli che hanno fatto prosperare i loro ". Ma non a caso gli antichi vollero cieca la fortuna: le ricchezze acquisite, talvolta male acquisite, si possono perdere, ed allora regge per il censo dei senatori il ragionamento medesimo che per quello dei deputati, e pel censo elettorale in generale. In realtà il censo è stato per le Camere alte un criterio di reclutamento transitorio come l'eredità, come la nomina regia. Vi è un'epoca nella quale la ricchezza è ancora il miglior indizio di coltura, la più sicura garanzia di indipendenza, ed esercita sulle masse una grande influenza. Ma nella società contemporanea la coltura può essere di tutti, i ricchi sono accessibili ad altre seduzioni, la fortuna, esposta a furiosi attacchi, non può costituire una forza moderatrice. Richiedere il censo come condizione generale per tutti i senatori sarebbe dunque contrario al moderno indirizzo sociale, metterebbe a serio pericolo l'esistenza di una seconda Camera, non raggiungerebbe lo scopo, sia che si badasse alla rendita, difficilmente accertabile, od all'imposta effettivamente pagata e che potrebbe essere arrotondata con facili inganni e con sottili compiacenze fiscali, per conseguire l'eleggibilità. Che se il censo non può essere la condizione richiesta a tutti, gioverà pur sempre tenerne gran conto nella formazione del Senato, e comprendere la categoria dei maggiori censiti tra quelle nelle quali può esercitarsi la scelta degli elettori. Le grandi industrie, le vaste fortune territoriali, i cospicui capitali accumulati col lavoro e col risparmio hanno diritto a considerazione e devono essere messi in grado di difendersi al pari di tutti gli altri grandi e permanenti interessi della società.

Per accrescere le qualità che si richiedono nel Senato ricompare l'elezione indiretta, a due gradi, che noi abbiamo dimostrata punto adatta alla formazione della prima Camera. Ma se gli elettori primarii, in gran numero, sono chiamati soltanto a scegliere gli elettori dei senatori, se cioè si costituisce un

collegio elettorale speciale, noi non riusciamo a distinguere come ciò che non giova nella formazione d'una Camera possa tornare utile nell'altra. Bisogna considerare l'esercizio del diritto di voto quale esso è, non smarrirsi nel mondo dei sogni, dove la vittoria spetta al migliore. A. De Tocqueville, nell'attribuire all'elezione a due gradi la superiorità del Senato americano, si lasciò troppo influenzare dai federalisti, specie da A. Hamilton, e non tenne conto abbastanza dell'influenza dell'età. del rinnovamento parziale, del numero ristretto, della più lunga durata del mandato. S'aggiunga, che gli entusiasmi di lui sono stati assai temperati dalle considerazioni di Benton. di Woodrow-Wilson, di Carlier, di Bryce e di altri moderni. i quali mostrarono che il Senato americano, lungi dall'essere immune di corruzione, ne è anzi un attivo focolare [1].

Da queste considerazioni è derivata l'idea di servirsi per la elezione dei senatori di collegi già costituiti, di assemblee elette per altri fini. Negli Stati federali il problema presenta una soluzione facile e pressochè incontrastata, perchè ciascuno di essi ha un'Assemblea politica che rappresenta lo Stato, e può legittimamente ed opportunamente scegliere i senatori, che questo identico ufficio devono esercitare nell'Assemblea federale. Negli Stati unitarii il problema è più arduo e la soluzione di esso corre pericolo di intorbidare le acque dell'amministrazione. confondendola alla politica. Certo i Consigli provinciali e gli altri ai quali è affidata la rappresentanza degli interessi locali possono dare utile concorso all'idea conservatrice, comprenderne le esigenze, scegliere il giusto mezzo tra le affrettate innovazioni e le timorate immobilità. Quando i membri di questi Consigli abbiano un diritto di controllo, gli eletti loro non cesseranno mai di conoscerne il pensiero. che sarà sempre pratico, e consentirà ai senatori di recare nelle leggi la costante preoccupazione degli interessi positivi. Le Assemblee locali saranno come vedette poste dovunque, incaricate di constatare quello che avviene su tutti i punti del territorio per avvertirne i membri della Camera alta. Vigilando nelle più leggiere trasformazioni l'assieme degli sparsi interessi ne trasmetteranno continua e sicura notizia; chiederanno dai loro eletti un programma netto, e traendoli dal loro seno potranno effettiva-

(1) Bryce. *American Commonwealth*, I. 273, e si vedano Racioppi, Carlier, Jannet, De Noailles. ecc.

mente scegliere i migliori, mentre coteste elezioni gioveranno a mantenere nelle Assemblee medesime il buon accordo ed una certa elevatezza di discussioni. L'istinto popolare addita già questo metodo, scegliendo di preferenza i consiglieri provinciali tra i comunali, e tra quelli i membri del Parlamento, quasi una specie di promozione o di tirocinio (1).

Ma quando si mettono di fronte gli interessi locali e la politica, non è ben sicuro che quelli agiranno su questa e non ne subiranno invece l'influenza. Quanto più s'avrà un popolo idealista e più vi sarà a temere che gli elettori, i quali nominano i Consigli amministrativi, invece di cercare buoni e competenti amministratori, si preoccuperanno delle loro opinioni politiche in vista della scelta dei senatori. " Ne deriverà un malessere inesprimibile, divisioni profonde, una disuguaglianza stridente nella distribuzione di servizii di prima necessità, fra cittadini che vi hanno uguale diritto, almeno come contribuenti. Il meschino dottrinarismo di campanile, con tutti i suoi difetti, petulante, perduta la nozione del reale ed il senso del ridicolo, introdurrà la politica nella spazzatura delle strade, nella selciatura delle vie e nella distribuzione delle acque " (2). Nè giova credere che il metodo della scelta avrà una influenza sulle opinioni degli eletti, e specialmente sulla loro coerenza. In Olanda e nella Svezia, dove si potrebbe studiare questo sistema, che vi è associato al criterio del censo, non se ne troverebbero certamente esperienze seducenti, specie quando si consideri che nella Svezia si dovettero evitare i conflitti determinando che, in caso di disaccordo persistente, le due Camere deliberano unite, e in Olanda abbiamo ancora uno spirito provinciale vivace ed energico come in nessun altro Stato al mondo.

Non potrebbe essere facilmente imitato del pari il sistema adottato il 16 maggio 1814 dall'Assemblea di Eisvold per la Norvegia, dove la Camera eletta dal popolo sceglie un quarto dei proprii membri per formare il Senato. Tutta la storia costituzionale di quello Stato dimostra che le due Assemblee che si riuniscono separatamente, sebbene abbiano origine comune, non tardano ad impregnarsi di uno spirito diverso. Un Parlamento così costituito ha tutti i vizii di un'Assemblea unica, la sua onnipotenza, il suo dispotismo, e più d'un uomo

(1) Desplaces, op. cit., p. 366 e seg.
(2) Desplaces, op. cit., p. 368.

di Stato della Norvegia ha avuto occasione di deplorare che nel 1814, in luogo di scegliere il progetto di Cristiano Falsen e Gian Gunder Adler, si sia adottato un compromesso altrettanto infelice, quanto è opportuno quello da cui ripete le sue origini il Senato americano.

In conclusione, se il sistema elettivo si può dire prevalente nella formazione del Senato, non vi è ancora un metodo il quale si imponga, come si impongono e sono generalmente accettate le condizioni dell'età, del termine più lungo e del rinnovamento parziale. Vi è però accordo nel ritenere, che il Senato, anche a coteste condizioni, deva essere eletto in modo diverso dall'altra Camera, per guisa da poterle opporre una resistenza autorevole, ma non decisiva, da porgere valido aiuto al potere esecutivo, da rappresentare gli interessi permanenti della società. Gli è specialmente pensando all'ufficio costituzionale del Senato che la scienza e l'esperienza delle genti moderne sono trascinate ad adottare sistemi eclettici, i quali, più che ai principii e all'uniformità, si inspirino all'ufficio cui il Senato deve adempiere nella costituzione ed all'esperienza dei popoli liberi.

Per queste ragioni, temperando i più svariati giudizii e facendo tesoro di tutte le riforme suggerite tra noi e sperimentate altrove, stimo si dovrebbe fare qualche passo di più di quelli suggeriti da Carlo Alfieri di Sostegno, correggendo ed accrescendo le categorie, perchè dentro ad esse si esercitassero il libero voto del popolo e la scelta della Corona. Ciascun popolo ha consuetudini sue ed elementi costituzionali che non possono essere trascurati, sebbene non siano scritti esplicitamente nello Statuto. Tenendo conto di tutto questo, il Senato si potrebbe comporre di tre parti tra loro distinte per la diversa origine, per quanto confuse nell'identità dei poteri e della dignità dell'ufficio: l'una accoglierebbe gli eminenti ufficiali pubblici, l'altra i rappresentanti di tutti gli interessi della società, una terza parte potrebbe pur sempre esser riservata alla libera scelta della Corona.

Gli eminenti ufficiali pubblici nel fatto sono membri del Senato, ed a mala pena si potrebbe comprendere, se anche la consuetudine lo tollerasse, un generale d'esercito od un ambasciatore, un presidente di Cassazione o d'altri grandi corpi dello Stato, il quale non appartenga al Senato. E vi dovrebbero appartenere di diritto, quando loro piacesse di esercitarlo, coloro che sono stati ministri per un certo tempo, o sono

insigniti della più alta onorificenza per cui entrano quasi a far parte della famiglia reale. Ne dovrebbero invece rimanere esclusi, almeno temporaneamente, quei funzionarii i quali, per quanto elevati, dipendono esclusivamente dal potere esecutivo e di necessità portano in Senato la più grande docilità, potendo essere puniti come l'ultimo agente di pubblica sicurezza, per solo beneplacito ministeriale (1). Gli alti funzionarii che abbiamo ricordati continuerebbero ad appartenere al Senato sino a che coprono l'ufficio loro, e quando lo lasciassero con una pensione di riposo, costituendo un contingente che apparterrebbe al Senato così come adesso vi appartiene, ma riconoscerebbe l'ufficio suo dalla carica, anzichè dal beneplacito del ministero, che è contenuto, del resto, nei limiti di consuetudini e di riguardi difficilmente trascurabili.

Una seconda parte del Senato dovrebbe essere elettiva e sarebbe soggetta alle medesime vicende della Camera dei deputati, nè per numero dovrebbe essere inferiore alle altre due prese insieme. I senatori elettivi dovrebbero uscire da categorie poco diverse, se non forse più complete di quelle accolte nel nostro Statuto. Dovrebbero essere rappresentate le grandi fortune territoriali ed industriali, le Università, le Camere di commercio ed i Comizii agrarii, le società di mutuo soccorso colle altre istituzioni operaie di ciascuna provincia; potrebbero anche formarsi speciali collegi di consiglieri provinciali e di delegati dei Consigli comunali, riuniti però in una cerchia più larga della provincia, salvo forse per le maggiori, di tal guisa da non subirne eccessivamente le influenze. Collegi così costituiti, specie se ampi, potrebbero facilmente sperimentare il metodo del quoziente od altro somigliante, il quale assicurasse una giusta rappresentanza. Che se la scelta si volesse eser-

(1) Dovrebbero essere di diritto senatori i cavalieri della SS. Annunziata, i Ministri di Stato, i generali d'esercito, gli ammiragli, i presidenti del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti, delle Corti di Cassazione, del Tribunale supremo di guerra e marina, i procuratori generali delle Corti di Cassazione. Il ministro della Real Casa, il Prefetto di palazzo, il primo aiutante di campo del Re, il primo segretario per gli Ordini cavallereschi, dovrebbero essere senatori, se pure non si stimasse di comprenderli tra gli uffici politici che mutano col Gabinetto. Si potrebbero aggiungere i primi presidenti delle Corti d'appello, l'avvocato generale militare, i procuratori generali alle Corti d'appello, i presidenti di Sezione del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti, e delle Corti di Cassazione, gli avvocati generali presso le Corti di Cassazione, i luogotenenti generali, i vice ammiragli, gli inviati straordinarii e ministri plenipotenziarii di prima classe.

citata anche nel seno delle Assemblee, dei Corpi e delle Istituzioni che concorrono alla nomina, ne dovrebbe essere sempre escluso il Presidente. Coteste elezioni avrebbero certamente i loro inconvenienti, taluno dei quali può presagire chi sappia, per esempio, come funzioni uno dei corpi elettorali più elevati che si possano immaginare, quello dei professori d'Università chiamati a scegliere i proprii rappresentanti nel Consiglio superiore della pubblica istruzione; ma ogni istituzione politica vuol essere considerata a guisa di rimedio ad un male maggiore.

Dovrebbero però sempre rimanere alcuni senatori a vita e di nomina regia, nè solo per considerazioni connesse alla tradizione nostra, all'autorità della Corona ed alla buona composizione del Senato. L'elemento vitalizio, come notò Stefano Castagnola, " sarebbe il naturale custode di quelle buone tradizioni, che costituiscono la zavorra della nave dello Stato ed impediscono le troppo brusche oscillazioni in caso di tempesta „ (1). Luigi Palma giustamente avverte (2), che l'intervento del monarca può aver sempre una influenza moderatrice e complementare rispetto all'azione degli altri elementi, specie in uno Stato dove la dinastia esercita ancora una grande e meritata influenza. Ed a chi si turbasse per l'associazione di Senatori elettivi ai vitalizii, si potrebbe rispondere, con E. Scherer, che è logica arbitraria quella che vieta di avere insieme senatori a tempo e senatori a vita, mentre la soppressione dei membri inamovibili priverebbe l'Assemblea di molti cittadini eminenti, che il loro carattere allontana dalle lotte elettorali (3).

In tutte le costituzioni si è provveduto a mantenere l'accordo fra le due Camere, ad evitare conflitti costituzionali i quali non possono durare lungamente senza mettere a pericolo le istituzioni medesime. Generalmente l'ultima parola spetta alla Camera elettiva ed indirettamente al corpo elettorale, ed i Senati sanno di poter resistere ad una Camera vecchia, non ad una che sia appena uscita dal suffragio del popolo. Nel ricostituire il Senato e quando non si voglia ricorrere allo spediente di una riunione delle due Camere perchè decidano a maggioranza, che pure alcune costituzioni hanno accolto, è necessario che il Senato possa essere eventualmente

(1) Op. cit., p. 50.
(2) *La riforma del Senato,* nelle *Questioni cost.,* p. 249 e seg.
(3) Discorso al Senato franc., 4 novembre 1884.

costretto a seguire i meditati, prepotenti, decisivi impulsi della coscienza pubblica. L'elemento elettivo non basterebbe da solo, data la diversità del termine e delle forme, tenuto conto che la parte elettiva del Senato rappresenterebbe i grandi interessi permanenti e le idee più elevate che si agitano nella società. Ma da un lato i più eminenti funzionarii pubblici, abituati a considerare gli interessi dello Stato con alta e ferma imparzialità, dall'altra la facoltà riservata alla Corona di nominare un certo numero di senatori a vita, costituirebbero un freno alle eccessive intemperanze conservatrici, un efficace impulso ad ogni progresso civile e politico.

Cotesto modo di formazione del Senato sarebbe certamente eclettico, ma noi vediamo appunto, che fuori del sistema seguìto dagli Stati federali, e che non può essere imitato, specie le costituzioni riformate negli ultimi tempi, a questo si appigliano, per formare organismi vitali, che partecipino della vita stessa della Nazione alla quale servono. Una Camera dei lordi come l'inglese, un Senato come l'italiano non hanno più alcuna ragione di essere, sono istituzioni che possono rimanere o sparire senza che, per il momento, la nazione se ne avveda. L'esistenza di una sola Camera non tarderebbe ad esporre lo Stato ai più gravi pericoli, con le intemperanze sue, nell'aperta lotta a cui sarebbe trascinata col potere esecutivo. Ad evitare siffatta soluzione, giova ben ponderare quella alla quale, come già tanti illustri pensatori e parecchi membri del Senato medesimo, abbiamo rivolta la mente, e che non ricercheremo qui se sia conciliabile colla costituzione. Imperocchè se giammai e per nessuno Stato sarebbe possibile comprendere una costituzione immota come un delubro indiano, la riforma della nostra ci sembra ormai, non solo in questo punto e per questo istituto, ma in altri che a suo luogo esamineremo, questione di esistenza. I Senati ereditarii sono scomparsi e la Camera dei lordi non tarderà a trasformarsi od a perire; i Senati vitalizii non hanno più la forza, per consenso di coloro stessi che ne fanno parte, di opporre valida resistenza all'onda irruente della moderna democrazia. È opera di saggi, adunque, salvare quanto più è possibile delle istituzioni esistenti, connettere la riforma alle tradizioni, compiere oggi un salto meditato, sia pure, come taluno reputa, in discesa, per non essere più tardi trascinati in un oscuro abisso.

CAPO III.

Della formazione della Camera dei Deputati.

1. *Il mandato legislativo.* — Il mandato legislativo è incontrollabile, irrevocabile, e l'esercizio di esso non può esporre ad alcuna responsabilità legale, di tal guisa che giuridicamente neppur potrebbe dirsi mandato. Il suo carattere imperativo è escluso in modo esplicito da non poche delle moderne costituzioni e da nessuna ammesso, sì che può dirsi in nessun paese gli eletti siano vincolati alle promesse fatte ed agli impegni presi coi loro elettori. La libertà e vorrei dire licenza dei rappresentanti, specie dove i partiti politici non sono bene ordinati e distinti, è assoluta, e l'Italia ha il triste privilegio persino di candidati che si atteggiano a ministeriali, unicamente per scemare le difficoltà della loro vittoria elettorale, o lo diventano per indebiti favori, ad onta delle più esplicite e solenni promesse fatte agli elettori. A togliere persino il dubbio che il mandato imperativo potesse avere mai qualsiasi validità, la costituzione italiana, come altre, dichiara che " l'eletto non rappresenta il collegio, ma la nazione ".

Nel 1789 i precisi *cahiers* di molti deputati agli Stati generali implicavano un vero mandato imperativo. Ma la dichiarazione del 23 giugno sottrasse il deputato a qualsiasi responsabilità verso i suoi committenti, considerando ogni istruzione obbligatoria come incostituzionale e contraria agli interessi dello Stato, e vano anche il giuramento di attenersi a quelle che dovevano essere " semplici istruzioni affidate alla coscienza ed alla libera opinione dei deputati " (1). Nelle costituzioni del 14 settembre 1791, e del 5 fruttidoro anno III, ripetevasi il divieto del mandato imperativo, formulato nella legge del 22 dicembre 1787. Nelle carte e nelle leggi della monarchia costituzionale non venne accolto, è vero, lo stesso divieto, ma si annullò persino l'elezione d'un deputato che si era impegnato per iscritto a soste-

(1) Si vedano le ragioni addotte contro il mandato imperativo da Lally Tollendel e da Barrère, nella seduta del 7 luglio 1787, nel *Moniteur*.

nere un programma concordato coi suoi elettori (1). La costituzione del 4 novembre 1848 (art. 34 e 35) e la legge organica del 30 novembre 1875 (art. 13) dichiararono il mandato imperativo nullo e di nessun effetto. Nondimeno si può dire, che l'idea del mandato imperativo ci venne di Francia, dove trovò seguaci autorevoli, fu inscritta, a grandi caratteri, nei programmi della demagogia e determinò un notevole movimento politico, reazione assai spiegabile contro la pretesa o vantata onnipotenza di quelle Assemblee (2).

Siffatta teoria non trovò eco in Italia. Lo Statuto (art. 41) vietò il mandato imperativo ed i costumi e le consuetudini politiche ed elettorali degli Italiani si sono in tutti i tempi così naturalmente conformati all'adempimento di questa prescrizione, che quasi mai è occorso di doverne richiamare il rispetto con qualche risoluzione della Camera (3). E quando il deputato reputò di dover dare le sue dimissioni, piuttostochè " tradire la fiducia de'suoi elettori ", la Camera ricusò di accettarle (4). Nelle costituzioni del Belgio, della Grecia ed in poche altre, dove non è vietato il mandato imperativo, la proibizione s'intende nel fatto e dai migliori scrittori, come G. Thonissen, Stupe, Flogaitos (5), implicita nel concetto di rappresentanza nazionale.

---

(1) Collegio di Poitiers, eletto Drault, 31 agosto 1846; è una importante e profonda discussione sul mandato imperativo, e vi si espongono autorevolmente le ragioni favorevoli e contrarie.

(2) E. Philipon, *Le mandat impératif*, Paris, 1882, G. Deville, *Du mandat impératif*, Paris 1878, L. Pauliet, *Le mandat impératif*, Paris 1872, oltre ad alcuni campioni della scuola radicale sostennero energicamente il mandato imperativo; ma vi si dichiararono contrari i migliori, Mirabeau ed i costituzionali nel 1789: A. Thiers, F. Guizot, C. Hello, P. Rossi, G. Simon, E. Laboulaye, A. Saint-Girons; nel 1875 soli 54 deputati contro 575 lo votarono. " Journal Off. ", 26 nov. 1875.

(3) Mancini e Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, § 8, n. 10, pp. 12-14.

(4) La prima volta, il 25 nov. 1868, accettò le dimissioni del deputato Bullo N. " perchè non poteva corrispondere alle aspettazioni sorgenti dall'idea d'un mandato imperativo che gli elettori avevano creduto di conferirgli " e fece uno sproposito. Respinse invece il 14 maggio 1877 le dimissioni dell'on. Ferracciù N. e il 17 dicembre 1885 quelle dell'on. G. Berio.

(5) Cost. belga, art. 32; Cost. greca, art. 67. Thonissen, *La const. belge*, Bruxelles 1877, p. 135, " se ogni membro della rappresentanza nazionale venisse alla Camera con un mandato imperativo, l'unità nazionale, in tutte le esigenze sue, sarebbe disconosciuta "; ΣΤΟΥΠΗ Σύνταγμα συνταγματικοῦ Δικαι., Atene 1889, p. 350 " il mandato è uno, per la patria comune "; ΦΛΟΓΑΙΤΟΣ. 'Ενχειρίδιον Σύνταγμα Δικαι., Atene 1879, § 133. — E cfr. le costituzioni dell'Olanda, art. 82, della Romania, art. 38, e molte della Germania (imperiale, art. 29; Prussia, art. 83 ecc.) — la legge svedese, 22 giugno 1886, la legge austriaca del 1867.

La funzione rappresentativa si sottrasse a qualsiasi controllo giuridico e diventò irrevocabile ed irresponsabile sin dal giorno in cui le Assemblee degli Stati si trasformarono in Assemblea nazionale, e tali suoi attributi sono quindi connessi alla essenza stessa del sistema rappresentativo. Anche negli Stati più democratici il potere elettorale non ha facoltà di sciogliere la Camera, per quanto fosse venuta meno ad ogni promessa o debito suo, per quanto l'anima del paese si fosse da essa allontanata. In questo senso C. Laband poteva asserire, che " il Parlamento è la rappresentanza del popolo, pel modo come viene composto, non per i suoi diritti e doveri „ (1).

L'indipendenza giuridica è dunque assoluta, ma non può dirsi altrettanto della politica. Anche Luigi Rossi, che meglio d'altri ha determinato la natura di questo mandato, riconosce il valore della dipendenza politica, " che aggiungendosi al rapporto elettivo imprime al vincolo, che ne risulta, un carattere di rappresentanza „; ma avverte che " appunto perchè politico, tale carattere è svariato ed oscillante in estremo grado, tanto che in una elezione può assumere la formola di vincolo strettissimo tra deputato ed elettore, cioè il mandato rappresentativo può andar crescendo in intensità ed in obbligatorietà morale, laddove invece in un'altra l'elettore può essere all'oscuro persino delle idee e dei sentimenti del candidato „ (2). La natura dei partiti politici ha una influenza ancora più decisiva pel carattere politico del mandato. In Inghilterra, agli Stati Uniti, più ancora nel Belgio, l'elettore sa, se non altro, ed è l'essenziale, che nomina un conservatore o un liberale, un democratico od un repubblicano, un cattolico o un liberale; l'eletto non potrebbe venir meno alla parte sua senza suscitare uno scandalo, che lo ferirebbe a morte, quando non lo giustificassero straordinari avvenimenti o nuove correnti della pubblica opinione, come quella che determinò il distacco dei liberali unionisti da G. E. Gladstone. Il *caucus* americano si impone politicamente al candidato, il quale, se dopo eletto non segue il programma alla cui attuazione si è impegnato, viene, per lo meno, abbandonato, talvolta anche fatto segno a pubbliche e violenti disapprovazioni. Anche in Inghilterra gli eletti non possono discostarsi dalla *platform* del partito, dalle principali risoluzioni contenute nel programma, od almeno dal motivo dominante di esso (*cry*), seb-

(1) *Staatsrechts des d. R.* Freiburg in Brisgau. 1891, vol. I, p. 278.

(2) Sopratutto in Italia. — Rossi L., *I principii fond. della rappres. politica*, p. 47.

bene in pratica il vincolo sia assai più rilassato che agli Stati Uniti (1). Fuor di dubbio se il deputato rappresenta politicamente le idee della parte cui appartiene, gli è consentita una grande libertà nel modo di recarle ad esecuzione. E. Burke diceva con molto spirito ai suoi elettori, quando gli volevano dare troppe istruzioni, che essi avevano pieno diritto di scegliere un calzolaio piuttosto che l'altro, e dirgli che qualità di scarpe desideravano, ma non potevano pretendere di insegnargli la maniera di farle.

Il mandato imperativo, già dissi, muterebbe le basi, sulle quali si fonda il governo rappresentativo, per sostituirgli una delle forme men proprie di democrazia diretta. Per questo lo sostennero in Inghilterra G. Syme, e Jacobi in Germania (2), volendo riuscire appunto per coperte vie a quella ch'essi considerano come " la salvezza del sistema parlamentare ". Col mandato imperativo non è più rappresentata la nazione, ma la provincia, il collegio, il gruppo politico; gli interessi particolari prevalgono sui nazionali, o troppo si affermano autorevolmente di fronte ad essi. Per lo che si censurano persino la costituzione della Sassonia reale, la quale, dopo aver proibito il mandato imperativo, ammette che il deputato possa sostenere gli interessi particolari a lui vicini, e portare all'adunanza degli Stati provinciali i principali desideri e lamenti del suo distretto, e il giudizio di G. Woolsey, che reputa essere missione del deputato " promuovere il bene di ciascuna parte in via subordinata al bene generale " (3). Per questo si può tenere per assioma giuridico, non per iperbole, l'affermazione di Pellegrino Rossi, che " il mandato imperativo sarebbe la distruzione immediata dell'unità nazionale " (4), tanto esso ripugna organicamente con lo Stato rappresentativo moderno.

Il mandato imperativo vuol essere respinto anche per la necessità che l'Assemblea politica ed i deputati siano indipendenti, discutano e votino secondo le loro libere convinzioni (5).

(1) Si vedano, nel *Constitutional Yearbook for 1894*, esposti — da un punto di vista conservatore — i 110 punti o promesse del programma di Gladstone rimasti senza esecuzione dall'agosto 1892 al novembre 1893.

(2) *Representative Gouvernment in England*, London 1882; *Gesammelten Schriften und Reden*, Berlino 1872, vol. II, p. 27.

(3) Cost. Sassonia, art. 81, e cfr. Cost. Sassonia-Meiningen, art. 21; Woolsey, *Political science*, vol. I, p. 295; L. Rossi, op. cit., p. 73, nota.

(4) *Cours de droit const.*, Paris 1877, leç. 77.

(5) È il motivo dominante di molte costituzioni tedesche: Prussia, art. 83; Baden, § 48; Brunswick, § 133: Coburgo Gotha, § 84; Waldeck: § 62; Brema, § 44.

Le costituzioni anglo-sassoni da un lato [1], le spagnuole dall'altro [2], pongono cotesta ragione quasi a fondamento del divieto, e come A. Lebon, considerandolo ne'suoi effetti, noverano il divieto del mandato imperativo insieme ai privilegi parlamentari, che sono altra cosa [3]. Certo il mandato imperativo distruggerebbe la responsabilità morale del deputato e dell'intera Assemblea, scemando loro forza ed autorità. Non solo mancherebbe quasi ogni possibilità d'accordo tra il potere legislativo e l'esecutivo, ma i ministri non potrebbero esercitare alcuna autorità morale sul Parlamento, di fronte ad un mandato preciso ed immutabile. Il sistema costituzionale è sopratutto di compromessi per la sua stessa intrinseca natura organica; tutte le riforme si compiono per opera di una serie di organi concorrenti in una stessa funzione, dopo varii studii ponderati, con un lento lavorìo di adattamento della riforma medesima alle condizioni sociali, dopo una larga discussione parlamentare, che permette di conoscere più esattamente la coscienza nazionale, e modifica le diverse volontà, gli opposti interessi, le contrarie tendenze, per guisa che esse possano, almeno nella maggioranza necessaria, convenire e fondersi nel comune terreno, su cui la legge consiste. Non si può mettere la deliberazione prima della discussione [4]; sarebbe vano, per esempio, lo stesso impegno formale assunto dal deputato, di non accordare al governo nuove imposte, di fronte ad una sventura nazionale o ad altri avvenimenti imprevedibili. Il mandato imperativo si comprende solo con la tendenza dei demagogi, di avere nelle loro mani le Assemblee, che diventerebbero allora veramente dispotiche o soggette alla volontà dei pochi, astuti dominatori del popolo.

Il divieto del mandato imperativo non ha sanzione, e sebbene varie siano state proposte, dalla decadenza dell'ufficio all'ammenda, non mi sembrano affatto necessarie, quando si ammetta che esso è intrinsecamente nullo, sotto qualsiasi forma

(1) A. Todd, *Il gov. par.* (trad. ital.), p. 217; Cost. del Canadà, degli Stati Uniti, di Vittoria, ecc. nonchè del Giappone.

(2) Cost. Spagn., art. 46, e costituzioni varie dell'America spagnuola; cost. svedese, art. 110.

(3) *Staatsrecht des französ. Rep.* nel Marquardsen, vol. IV, I, 6, § 260.

(4) Sismondi, *Études sur les const.*, p. 100; G. Woolsey, ritiene che la deliberazione, col mandato imperativo è " una farsa "; op. cit. 1, 277, e prima di tutti Mirabeau, *Discours*, vol. II, p. 310, quando invitava i deputati che si credevano legati al mandato imperativo a tornare a casa, lasciando sul banco le loro istruzioni.

si presenti e si esplichi. Il deputato non è tenuto a dimettersi, nè a rispettare le dimissioni che avesse lasciate *in bianco;* si può persino dubitare se, anche secondo le costituzioni che vietano il mandato imperativo in modo esplicito, sia nulla l'elezione (1) o non piuttosto la condizione che vi è apposta e la costituzione non riconosce. Sotto l'aspetto morale, dell'impegno d'onore, del vincolo assunto, per ciò che riguarda il carattere suo, il deputato provvederà come stima più conveniente, seguendo le espressioni, molto diverse del resto in questo argomento, della pubblica opinione; giuridicamente e politicamente egli non ha dovere alcuno.

La durata del mandato si connette a due questioni, che comportano invece soluzioni diverse e furono dalla scienza e dalle costituzioni assai diversamente risolute, quella della durata dell'Assemblea legislativa, e quella del suo rinnovamento parziale od integrale. Più che i principii scientifici, esercitano in cotesta materia una influenza le tendenze ed il carattere dei singoli popoli, di tal guisa però che al progresso degli ordinamenti costituzionali s'accompagnino sempre talune tendenze d'indole generale.

Le Assemblee devono essere convocate per un periodo determinato. Il mandato dell'Assemblea costituente del 1787 non aveva limiti, e fu per suo volere ch'essa si disciolse, quando reputò d'aver compiuto l'opera sua. Neppure la Convenzione, nominata fra così gravi agitazioni, pensò a limitare la sua durata. Per secoli non si ravvisò necessario cotesto limite nel Parlamento inglese, e v'ebbero Parlamenti annuali, e Parlamenti che duravano quanto il monarca, la cui morte, per antica consuetudine, richiedeva una nuova convocazione degli elettori, sino al Lungo Parlamento, che pareva non dovesse mai aver fine. Solo nel 1716 il *Septennial Act* limitò la durata del Parlamento a sette anni. Ma non cessò mai, si può dire, l'agitazione per ridurre la durata del mandato a tre anni, e la riforma era scritta anche nel programma dell'ultimo Gabinetto liberale venuto al potere nel 1893 (2). In generale le Assemblee costi-

(1) Così L. Rossi, p. 96 e seg. riferendo i testi precisi di tutte le costituzioni che vietano il mandato, e quelli delle costituzioni che lo annullano.

(2) Di fatto i 25 Parlamenti (Legislature) del Regno Unito convocati nel nostro secolo ebbero assai diversa durata, da sei anni e un mese circa come il 7°, (1820-26), il 18° (1859-65) ed il 21° (1874-80), a meno di sei mesi, come il 3° (1806-07, 135 giorni); il 9° 1830-31, 179 giorni), e il 23° (1886, 164 giorni); la media è di circa tre anni.

tuenti sono nominate senza porre alcun limite di tempo al loro mandato, ma hanno scopo determinato e durata generalmente breve. Il mandato delle altre Assemblee è più lungo negli Stati monarchici che nei repubblicani, ma la maggior lunghezza è temperata dalla facoltà della Corona di sciogliere la Camera, facoltà che si viene consentendo al capo del potere esecutivo anche nelle nuove costituzioni repubblicane. Così si può notare una tendenza ad abbreviare il termine del mandato, la quale corrisponde al più rapido moto che tutto avvolge nella moderna età, per cui " si vive più presto „ ed ogni progresso è atteso con maggiore impazienza e determinato con più rapida vece. Il vapore e l'elettricità consentono appena di attendere qualche mese, dove una volta passavano tranquillamente gli anni, e sembra lungo persino il termine biennale del mandato in quelle Assemblee che con un anticipato scioglimento non possono essere messe eventualmente all'unisono della pubblica opinione dominante nello Stato [1].

Così può dirsi che si viene abbandonando il principio del rinnovamento parziale pel rinnovamento integrale. Il rinnovamento parziale, per metà o per terzo, non è conciliabile anzitutto, col breve termine del mandato, gittando il paese in troppo frequenti agitazioni. Non è opportuno convocare tutti gli anni gli elettori nei comizii amministrativi, come hanno ormai riconosciuto le leggi di tutti gli Stati, ultima la nostra, è tanto meno opportuno convocare i comizii politici ad elezioni parziali o generali a così breve distanza. Il rinnovare una parte e non l'altra dell'Assemblea, specie se il paese è agitato da forti correnti della pubblica opinione o perturbato da gravi avvenimenti, può esporre la costituzione ad una crisi gravissima. Imperocchè se le elezioni parziali riuscissero contrarie al Gabinetto e tuttavia non bastassero a mutare la maggioranza dell'Assemblea, è certo che quello verrebbe a trovarsi molto a disagio, e la vita stessa dell'Assemblea, sino ad un nuovo rinnovamento parziale, correrebbe agitata ed infeconda. Il rinnovamento parziale divide i membri di essa in categorie diverse, i vecchi ed i nuovi, quelli che si vantano meglio degli altri interpreti della volontà nazionale, e che pretendono perciò ad una maggiore autorità. Il Belgio, l'Olanda, il Baden, la

(1) Fecero eccezione a tale tendenza le leggi del 1888 che lo portarono da 3 a 5 anni in Germania ed in Prussia, e la legge del 18 febbraio 1886 che lo portò del pari da 3 a 5 anni in Ungheria.

Sassonia e pochi altri Stati tengono ormai fede al rinnovamento parziale delle loro Camere [1], che negli altri Stati si rinnovano integralmente ogni sette anni, come in Inghilterra ed in Austria; ogni cinque, come in Italia, in Germania, in Prussia, in Spagna, in Ungheria; ogni quattro come in Francia, nel Belgio, in Olanda, nel Portogallo, in Grecia; ogni tre come in Danimarca, in Svezia, in Norvegia, in Svizzera; ogni due come agli Stati Uniti e nella maggior parte delle Repubbliche americane.

Negli Stati, dove il Senato è elettivo, già lo abbiamo notato, esso viene eletto per un termine più lungo, con qualche eccezione, appunto perchè si considera anche come il rappresentante degli interessi permanenti della società.

Il mandato legislativo cessa anzitutto per la scadenza del termine, sia essa segnata dalla costituzione od imposta dalla volontà del Sovrano, nelle condizioni da quella stabilite. Può cessare anche per altre ragioni, e anzitutto per morte del deputato. *Mors omnia solvit;* appena il Presidente dell'Assemblea abbia notizia della morte di un deputato, deve dichiararne vacante il collegio. Nessuna malattia, per quanto lunga e grave, se anche colpisse irreparabilmente le facoltà mentali del deputato, può invece determinarne la decadenza. In Italia il deputato può decadere dal proprio mandato anche ricusando di prestare il giuramento prescritto dall'art. 45 dello Statuto, o lasciando passare volontariamente due mesi senza prestarlo [2].

Più controversa è la cessazione del mandato per volontaria dimissione, che qualche costituzione non ammette ancora. In Inghilterra il deputato non si può dimettere, e se ne ha il desiderio, deve impetrare dalla Corona il conferimento d'un ufficio nominale incompatibile, per cui decade dal mandato [3]. In Italia la rinuncia deve esser fatta al Presidente della Camera, non bastando un telegramma e tanto meno l'annunzio dei giornali ed essendo persino avvenuto che le lettere fossero apo-

(1) Reynouard, *Lettres sur le renouvellement partial ou intégral des Assemblées législatives*, Paris 1876.

(2) La legge fu fatta per l'on. Falleroni, e colpì solo lui, chè tutti gli altri, per quanto repubblicani o socialisti, giurarono fede alla monarchia. Invece l'indugio per malattia e per lontani viaggi è più volte stato ammesso.

(3) *Stewardship* dei *Chiltern Hundreds* di Stoke, Desborough o Bonenham, dei manieri di East Hendred e di Northshead, di Poynings, o dell' *Escheatorship* di Munster.

crife [1]. Nè si ammette più che il deputato, nel dare le sue dimissioni, possa censurare innanzi all'Assemblea il voto e la condotta di essa o del Governo, o le leggi e gli ordinamenti costituzionali [2]. È venuto invece prevalendo il sistema, per verità poco serio, pel quale ad una prima domanda di dimissioni si risponde coll'accordare un congedo, e solo se ad essa segua, a breve distanza di tempo, una seconda e più ricisa domanda, le dimissioni sono accettate. Assai controversa e varia è invece la giurisprudenza parlamentare sull'accettazione delle dimissioni di deputati non ancora convalidati; ma parmi essenziale che la dimissione non arresti nè turbi il procedimento della convalidazione, la quale potrebbe condurre anche alla proclamazione del deputato soccombente; più corretto, del resto, che il deputato non possa sottrarsi al giudizio sulla sua elezione e rinunciare a quello che ancora definitivamente non possiede. Più grave è il caso delle dimissioni collettive di parecchi deputati, come protesta contro un fatto politico od un indirizzo di governo, quasi appello al paese, ed appartengono alla patologia della costituzione, non potendosi ammettere nel sano e retto esercizio del Governo parlamentare [3].

Il mandato cessa quando il deputato sia nominato ad un pubblico ufficio amministrativo, giudiziario, militare, e ne abbiamo vedute le ragioni e censurate, a suo luogo, le contrarie disposizioni della legge italiana, come quelle tuttora accolte nella costituzione inglese, dove considerasi soggetto a rielezione anche il conferimento d'un ufficio politico, che costa così, sin da principio, non lieve spesa a chi lo assume e costringe il paese ad un'inutile riconferma della propria fiducia ad uomini nei quali ha pur mostrato di riporla. Decade dal mandato il deputato nominato senatore, quando, s'intende, non solo abbia accettato l'ufficio, ma la sua nomina sia stata convalidata, ed è consuetudine deplorevole, specie dove i Senati assumono anche l'ufficio di giurì d'onore, quella per cui il collegio viene dichiarato vacante appena seguìta la nomina del deputato a senatore [4].

---

(1) Il 23 agosto 1863 e il 12 marzo 1869 per gli on. Fallucci e Bottari.

(2) Si vedano le discussioni seguite in proposito nella tornata del 26 sett. 1849, 20 dic. 1850, 16 maggio 1860, 23 luglio 1867, ecc.

(3) Dimissioni degli on. Valerio, Depretis e altri il 27 luglio 1870; degli on. Nicotera, Bertani, ed altri il 10 dicembre 1863; degli on. Grimaldi, Cairoli, Saffi ed altri il 7 gennaio 1864. Sono più frequenti in Austria.

(4) Vedi in Mancini e Galleotti, pp. 65 a 67, n. 86 e 88, le varie controversie relative e cfr. il Capo precedente.

Infine il mandato può cessare per la perdita delle qualità necessarie al suo esercizio o per la negligenza nell'adempimento delle relative funzioni.

Il nuovo codice penale italiano, come l'art. 80 della legge francese del 15 marzo 1849, pronuncia la decadenza *ipso jure* del deputato colpito da una condanna che toglie l'eleggibilità, del che non mancano precedenti in altre costituzioni, sebbene si richieda per lo più, come parmi giusto, che la Camera stessa pronunci la decadenza. Poche costituzioni conoscono invece la decadenza per inadempimento del mandato, che pure accolsero la legge austriaca del 1888 ed altre della Rumania e del Lussemburgo, ed è più generalmente ammessa per le Assemblee amministrative; ma parmi principio ottimo, imperocchè i pubblici uffici, se anche elettivi, devono tenersi non solo a titolo d'onore o per goderne i beneficî e i privilegi, ma per adempierli. La decadenza dal mandato per negligenza nell'adempierlo dovrebbe essere specialmente connessa alla sua retribuzione, quando la privazione dell'onorario non fosse sufficiente a richiamare all'osservanza del dovere.

2. *Verifica delle elezioni.* — La Camera dei deputati, come il Senato, è il solo giudice dell'elezione dei proprii membri. Ma se rado procede a questo giudizio con criterii morali, frequente è il caso in cui i criterii politici prevalgono sui giuridici, che dovrebbero essere unica guida in siffatta materia. Per questa ragione la Camera dei Comuni, dopo aver sperimentato i più diversi sistemi senza riuscire a conseguire quella imparzialità, che è in questa materia desiderabile [1], deliberava nel 1868 di rinunciare a siffatto potere, ed attribuirlo invece all'autorità giudiziaria. La Corte del Banco della Regina, consultata dal Lord Cancelliere, si mostrò poco propensa ad assumere tale ufficio, e ne addusse nobilissime ragioni [2]. Ma

(1) Luzzatti, *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia*, " Nuova Antologia ", 1877, vol. VI, p. 353; Corbetta, *Relaz. sul nuovo Regolamento della Camera*. Legisl. XIII. Sessione 1876-77, n. IV; Weil, *Du jugement des élections contestées*, Paris 1888; Franck-Chauveau, id. nel " Bull. de la Soc. de Législ. comparée ", Paris 1874, pp. 257 e seg.

(2) " La fiducia del pubblico nell'imparzialità dei giudici sarebbe prontamente distrutta — diceva il presidente del Banco — se nel momento in cui ha termine la lotta elettorale, fra emozioni ancora vibranti, quando le passioni sono ancora acute, il giudice dovesse recarsi sul campo e in mezzo agli ardori ed alle violenze dei partiti, penetrare in tutti i particolari della procedura elettorale, dirimere questioni di corruzione generale o individuale, in base a testimonianze

l' Inghilterra aveva piena fiducia nei suoi " alti giudici „ e l'ufficio che essi esercitarono, conforme alle leggi del 1868 e del 1879 dimostrò come ne fossero degni. Tutte le proteste contro le operazioni elettorali sono inviate a due giudici del Banco della Regina designati dai colleghi, i quali si recano sul luogo, esaminano documenti, testimoni, e pronunciano senza appello, salvo che la Corte medesima lo ammetta e per motivi di diritto. Ma la Camera dei Comuni nota a verbale la sentenza dei giudici e convalida od annulla senza discussione l'elezione cui essa si riferisce (1). Il sistema venne assai debolmente raccomandato in Italia ed accolto soltanto nella costituzione del Giappone (2); anche il Portogallo, che vi si era avviato (3), si arrestò, e si comprende di leggieri quando si pensi, che nessuno Stato, dove se ne tolgano forse gli Stati Uniti, ha una suprema magistratura così autorevole, così rispettata, così aliena a tutte le passioni politiche, sopratutto così lontana da qualsiasi sospetto di poter subire influenze governative, come l' Inghilterra.

Le Assemblee, che in tutti gli altri Stati giudicano dell'elezione dei loro membri, deferiscono generalmente tale ufficio ad un Comitato scelto nel loro seno, accettandone più o meno fedelmente le risoluzioni. Il sistema di ripartire le elezioni tra gli uffici nei quali è ripartita l'Assemblea per la preparazione delle leggi, tuttodì vigente in Francia, come già in Italia, secondo i regolamenti del 1848 e del 1863, è contrario non solo alla rapidità che tale lavoro domanda, ma alla uniformità della giurisprudenza e presenta troppi altri pericoli, mentre non sottrae in alcuna guisa il giudizio sulle elezioni contestate alle passioni politiche, le quali, anche quando non soffiano sulle assemblee come uragani, vi dominano sempre e le trascinano alle più diverse risoluzioni.

---

troppo spesso sospette... In nome di tutti i giudici e nel mio — concludeva — io debbo protestare nel modo più energico e solenne contro un progetto, che oltre al suo carattere costituzionalmente scorretto, sembra fatto appunto per esautorare la magistratura.

(1) Le relazioni dei giudici formano parecchi volumi, e vengono pubblicate anche nei *Parl. Papers: Shorthand Writers Notes of the Judgements at the trial of the Election Petitions sime the last general election*, n. 25, vol. LXX, p. 805.

(2) I reclami elettorali sono giudicati dalla Corte d'appello.

(3) Secondo la legge portoghese del 1884, se 15 deputati ne fanno domanda, tutte le proteste elettorali sono deferite ad un tribunale composto di tre giudici della Corte Suprema col suo presidente, e di tre giudici della Corte d'appello di Lisbona che decidono definitivamente e senza appello.

Il regolamento provvisoriamente adottato dalla Camera dei Deputati italiana nel 1868 e tuttora vigente, sebbene con notevoli modificazioni, determinò che la verificazione delle elezioni venisse affidata ad una Giunta speciale di dodici membri, nominata dal Presidente della Camera, cui vennero poi aggiunti otto supplenti, e che procedette subito a compilare il suo speciale Regolamento. Successivamente i membri della Giunta vennero portati a venti, e tale si mantiene da oltre un quarto di secolo, non essendo stata accolta alcuna delle proposte modificazioni alla sua costituzione, od al modo come viene nominata. Neppure si vennero sostanzialmente mutando le attribuzioni e le funzioni sue, imperocchè non prevalse il concetto difeso dagli on. Francesco Crispi e Marco Minghetti, di farne quasi un tribunale supremo deliberante (1), nè si ammise che essa fosse costretta a dar sempre particolareggiata ragione delle sue proposte alla Camera.

Il Presidente della Camera nomina la Giunta per le elezioni appena costituito l'ufficio di Presidenza, chiamando di solito a farne parte gli uomini più autorevoli della Camera, ed avendo cura vi sieno rappresentate tutte le regioni e bene equilibrate le parti politiche, anzi, dando all'opposizione una rappresentanza maggiore di quella che a ragione di numero le spetta. Coloro che sono nominati a tale ufficio non possono ricusarlo nè dimettersi poi; come però non v'ha coazione materiale per l'esercizio dell'ufficio, sebbene la Camera non abbia accettato mai le dimissioni della Giunta delle elezioni, o d'alcuni membri di essa (2), si dovette rassegnare anche a queste allorquando la Giunta aveva buon fondamento per ritenersi colpita ed esautorata da un voto della Camera che non ne accoglieva una proposta poco meno che unanime (3). I verbali delle elezioni, inviati una volta al Ministero dell'Interno ed ora direttamente alla Presidenza della Camera, gelosamente custoditi sino a questo momento, vengono distribuiti secondo l'ordine alfabetico dei collegi e per anzianità fra i membri della Giunta. Questi riferiscono anzitutto sulle elezioni non contestate, dando

(1) Tornata del 16 maggio 1878; Grippo, *La verif. dei poteri e il giudizio sulle elezioni contestate*, " Filangieri ", anno VI, fascicoli III e IV.

(2) Tornata dell'11 aprile 1874, 27 aprile 1883, 21 giugno 1885, ecc.

(3) Nella tornata del 30 maggio 1893, in occasione della deliberazione sull'elezione del Collegio di Albano, la Giunta per le elezioni presentò le sue dimissioni, ed il presidente on. Fortis le motivò per guisa che furono accettate.

la precedenza a quelle dei membri del Governo, dell' Ufficio di Presidenza e dei componenti la Giunta medesima, per passare poi allo studio delle elezioni contestate.

Nello esame di ciascuna elezione si deve anzitutto ricercare se nell'eletto concorrano le qualità richieste dallo Statuto e dalla legge elettorale, e non occorre alcuna protesta, nè può essere segno ad alcuna controversia l'annullamento dell'elezione di chi non avesse raggiunta l'età prescritta, occupasse un ufficio incompatibile, o fosse colpito da una condanna che toglie l'eleggibilità. In secondo luogo si deve constatare la regolarità delle operazioni elettorali; che se anche questa è manifesta, l'elezione si ha per regolare e viene annunciata alla Camera la sua convalidazione. In Francia ed altrove si fa anche in questo caso una breve relazione, in Italia no, e parmi preferibile, il che non vieta che possa sollevarsi alla Camera una discussione ed uscirne anche un invito di procedere a nuovo esame.

Se le operazioni non seguirono regolarmente, e ciò risulta dai verbali dell'elezione o dalle proteste inviate entro i trenta giorni dalla medesima, o se v'ha fondato motivo a ritenere, che l'elezione sia inquinata di frodi, di pressioni, di corruzioni, le quali, se provate, condurrebbero al suo annullamento, viene dichiarata contestata. In questi casi l'annullamento non segue mai senza discussione, imperocchè non si può pronunciare una sentenza senza sentire le parti, nè condannare alcuno senza che esso possa difendersi.

Quando il relatore abbia riferito intorno ai fatti salienti e la Giunta dichiarata la contestazione, si determina e si annuncia il giorno nel quale sarà discussa in pubblica udienza. Si sentono allora le parti, i testimoni che esse credettero di addurre o la Giunta di citare, casi rarissimi, e si esaminano i documenti prodotti, generalmente tanto voluminosi quanto scarsi di valore. Poi la Giunta, ritiratasi in Camera di Consiglio, delibera ciò che deve proporre alla Camera, l'annullamento della elezione, la sua convalidazione, la proclamazione del candidato soccombente in luogo di quello erroneamente o arbitrariamente proclamato dai Presidenti, il ballottaggio. Ma può anche avvenire che la Giunta non si reputi a sufficienza illuminata e senta la necessità di procedere ad ulteriori indagini, nei luoghi dove l'elezione è seguita. Essa delega a questa inchiesta tre dei suoi componenti, di diversa parte politica, tra i quali è sempre il relatore, e questi si recano sul luogo, esaminano,

interrogano, indagano. Nessuna legge determina i loro poteri, nessuna dà loro precise facoltà di citare ed interrogare testimonii: si procede alla meglio, come si può. In Inghilterra, nel Belgio ed in qualche altro Stato tutto ciò è invece regolato per legge, e sono tutelati del pari i diritti del Comitato che compie l'inchiesta e l'irresponsabilità di chi è chiamato davanti ad esso. Vero è che anche in Italia si potrebbe procedere a più solenni inchieste, proponendone la votazione alla Camera: ma ciò suole farsi solo quando si tratti di fatti che riguardano parecchi collegi, di indebite ingerenze ed inframmettenze del clero, come nelle elezioni piemontesi del 1857, di una vasta e palese azione del Governo, come in parecchi Stati è avvenuto, sì che possa seguirne un voto di biasimo o qualche altra conseguenza assai più grave dell'annullamento d'una o due elezioni. Può infine affidarsi l'indagine d'alcuni punti od una vera inchiesta a magistrati, scelti dalla Camera o meglio delegati dalle Corti medesime, ed in questo caso, la Giunta delle elezioni ne attende e ne rispetta la sentenza.

La Giunta delle elezioni riferisce in ogni caso alla Camera, cui suole addurre le ragioni delle sue proposte e presentare sommariamente i risultati delle sue indagini. Se le conclusioni sono unanimi, raro è che la Camera vi spenda parole, che sarebbero vane; se vi è nella Giunta medesima una parte dissidente, questa si rispecchia e cerca di farsi valere nella Camera. Il voto di questa è definitivo, salvo l'applicazione della legge sulle incompatibilità, che può ancora escludere dalla Camera un deputato validamente eletto e confermato, dopo molti mesi e persino anni di esercizio del suo mandato (1).

(1) In seguito alle elezioni del 5 e 12 novembre 1876 per la Legislatura XIII furono contestate 49 elezioni, convalidate 42, annullate 2 per incompatibilità, 5 per broglio. Nella Legislatura XIV (elezioni 16 e 23 maggio 1870), contestate 45, convalidate 38, annullate 7, 3 per incompatibilità, 4 per broglio. Nella Legislatura XV (27 ott. e 5 nov. 1882), contestate 39, convalidate 31, annullate 8 per broglio. Nella Legislatura XVI (23 e 30 maggio 1886), contestate 48, convalidate 36, annullate 12, 2 per ineleggibilità, 5 per incompatibilità, 5 per broglio. Nella Legislatura XVII (23 e 30 nov. 1880), contestate 51, convalidate 36, annullate 15, 3 per ineleggibilità, 2 per incompatibilità, 10 per broglio. Nella Legislatura XVIII (6 e 13 nov. 1892), contestate 60, convalidate 33, annullate 27, una per ineleggibilità, 7 per incompatibilità, 19 per broglio. Nella Legislatura XIX (26 maggio e 2 giugno 1895), contestate 51, di cui 11 convalidate e 8 annullate, 5 per ineleggibilità, 2 per incompatibilità, 1 per broglio, in 2 ordinato il ballottaggio, e 24 rimanevano da discutere al 31 luglio 1895.

Prevalse per molti anni una distinzione ingiusta tra i deputati eletti nei comizii generali, che venivano senz'altro ammessi alla Camera, nella pienezza di tutti i diritti e privilegi loro, anche per una evidente necessità, ed i deputati eletti poi, durante la Legislatura, che venivano ammessi soltanto dopo la loro convalidazione. Era una differenza giuridicamente viziosa, contro la quale si erano pronunciati già nella tornata del 4 dicembre 1881 i più autorevoli interpreti del Regolamento. Perciò, dopo alcuni precedenti di fatto, venne tolta con un voto unanime della Camera il 27 maggio 1893, che ammise al giuramento, prima della convalidazione, l'on. Felice Cavallotti (1). L'esempio fu seguito e tutti gli eletti reputarono quindi innanzi sufficiente il battesimo del suffragio popolare, senza attendere la confermazione della Giunta delle elezioni, salvo che fossero evidentemente ineleggibili e quindi certo l'annullamento della seguita elezione.

Per molti anni, accanto alla " Giunta per la verificazione delle elezioni ", esisteva una " Giunta per la verificazione dei deputati impiegati ", ed era controverso se le proposte relative alla ineleggibilità spettassero all'una od all'altra. Un voto dell'8 dicembre 1880 pose in chiaro, che anche tali proposte spettavano alla Giunta per le elezioni; ma altri motivi di

---

(1) " I deputati, pel solo fatto dell'elezione entrano immediatamente nel pieno esercizio delle loro funzioni dopo prestato il giuramento " *Regol. della Camera*, art. 1, e cfr. *Statuto*, art. 49; legge elettorale, art. 74; legge 30 dic. 1882 sul giuramento dei deputati, art. 2.

La proposta, che formò l'art. 1 del Regolamento, nella tornata del 4 dicembre 1881 fu combattuta dagli onorevoli Gennaro Di San Donato, Pietro Nocito, Agostino Depretis (Pres. del Cons.); ma venne difesa dagli onorevoli Giambattista Romeo, Marco Minghetti, Francesco Crispi, Giuseppe Massari. Più ancora, era stato approvato un emendamento dell'onor. Luigi Indelli, che diceva " i deputati, sia eletti nelle elezioni generali, che nelle suppletive, per il solo fatto dell'elezione, entrano nel pieno esercizio delle loro funzioni, dopo prestato giuramento ", che poi si riconobbe superfluo. *Atti Parlam. Cam. Deput.*, *Discuss.*, Legis. XIV, Sess. I, vol. VIII, pp. 7505-7514. — Rossi Luigi, *L'ammissione dei Deputati alla Camera prima della convalidazione dei titoli*, nell' " Archivio di dir. pubb. ", 1893, vol. 3.

Esempi di deputati che entrarono alla Camera e giurarono prima della convalidazione si ebbero sin dal 19 novembre 1869 e furono Pietro Ripari e Luigi Bosi. Senonchè, nella tornata del 27 maggio 1893, l'onor. Presidente Giuseppe Biancheri, ad onta dei recenti esempi di Ippolito Luzzati e Gaetano Agnini, sollevò qualche dubbio sull'ammissione dell'on. Felice Cavallotti. In seguito alle osservazioni degli onor. Giuseppe Lazzaro, Giovanni Bovio, e Maggiorino Ferraris, la Camera votò unanime per l'ammissione. *Id. Discussioni*, Legis. XVIII, Sess. I, vol. III, pp. 3893-3895.

conflitto rimasero e specialmente un indugio sempre più deplorato nel compiere il sorteggio col quale escludevansi dalla Camera i deputati impiegati soverchianti il numero legale. Così, mentre sin dal 1877 si era proposto di affidare all'unica Giunta delle elezioni tutta quanta la materia, l'altra venne abolita solo nella tornata del 16 aprile 1888, senza che si raggiungesse lo scopo principale al quale si mirava, di affrettare il sorteggio (1). Troppe cagioni lo indugiano, oltre al naturale desiderio degli eletti, che sentono incombere loro il pericolo di dover uscire dalla Camera, di allontanarlo, ed alla ripugnanza che i colleghi hanno a cacciarneli. Una inchiesta non compiuta, nella quale sia interessato uno dei sorteggiabili, basta a sospendere quella conclusione; tutte le proposte, di premettere la verifica dei poteri dei deputati funzionarî, di procedere al sorteggio prima della convalidazione, ed altre urtano contro difficoltà pratiche o contro assurdi giuridici insuperabili. Però il buon volere e l'attività dell'unica Giunta potrebbero molto attenuare un inconveniente inevitabile.

Compiuto l'esame delle elezioni generali, la Giunta presenta dunque una " relazione sull'accertamento dei deputati impiegati ", dove esamina e discute anzitutto i casi dubbî di eleggibilità, davanti ai quali si è arrestata nel corso dei suoi lavori. Propone infine un elenco, nel quale dà i nomi degli eletti che appartengono alla categoria generale, ed a quelle speciali dei magistrati e dei professori, proponendo che siano esclusi a sorte coloro che sovrabbondano in questa, ed esclusi del pari coloro che sovrabbondano nella categoria generale, in quanto le due speciali, come sempre avviene in quella dei magistrati, non offrano loro qualche posto vacante. Alla discussione cui la relazione dà luogo non prendono parte, di consueto, gli interessati, nè il Governo; quelli hanno già fornite o fatte pervenire alla Giunta tutte le notizie e gli schiarimenti, che possono loro giovare; la parola del Governo, trattandosi di funzionarii, non riuscirebbe accetta ed efficace (2). Negli elenchi suddetti, la

---

(1) " Se l'eletto ha un impiego incompatibile con quello di deputato, la Giunta delle elezioni propone l'annullamento dell'elezione di lui; ed essa stessa, finita la verificazione delle elezioni riuscite a primo scrutinio, propone alla Camera se e di quanti tra gli eletti il cui impiego sia compatibile deva esser fatto il sorteggio ". *Regol.*, art. 28. — Il sorteggio degli impiegati eletti in più il 6 e 13 novembre 1892 (7 professori) fu compiuto il 6 marzo 1894!

(2) Il 3 febbraio 1861 s'ebbe l'ultimo caso di interessati che partecipassero a siffatte discussioni. I ministri continuarono, pur troppo, a parteciparvi, come

Giunta comprende tutti coloro che sono stati eletti nei comizii generali od in conseguenza di essi, cioè nelle elezioni che io direi complementari; non può e non deve comprendere, sebbene qualche volta lo abbia fatto, gli eletti nelle supplementari [1]. La regola del *prior in tempore potior in jure*, trova anche qui la sua applicazione e la legge del 13 maggio 1877 dice assai chiaramente " quando sia completo il numero totale delle categorie, le nuove elezioni di funzionarii ed impiegati saranno nulle [2] „; che se possono ritenersi eletti contemporaneamente anche quelli che lo furono in seguito all'annullamento d'una elezione seguita nei comizii generali, non si può dire altrettanto di quelli che vengono a prendere il posto d'altri, validamente eletti, e poi venuti meno per morte, per dimissione o per opzione.

Il deputato impiegato ha una sola maniera di sottrarsi al sorteggio, rinunciare all'ufficio suo, che di consueto gli viene però conservato e restituito, quando esca dalla Camera o vi si renda vacante un posto nella categoria cui appartiene. La disponibilità, la rinuncia allo stipendio, tutti gli altri spedienti che talvolta bastarono nel Parlamento subalpino, non furono mai tenuti per buoni nel nostro, dove si usò solo una grande larghezza nello ammettere che le dimissioni potessero essere date anche pochi istanti prima, per essere così escluso dal numero dei sorteggiabili [3]. L'operazione, di per sè

Michele Coppino, per sostenere il 12 marzo 1877 l'eleggibilità dei professori Giosuè Carducci e Ariodante Fabretti, e come altri prima e poi.

(1) Così si fece il 21 maggio 1867 e il 7 aprile 1883, ammettendo deputati impiegati eletti al posto di altri che avevano già occupato legalmente il seggio dopo i comizî generali. Invece il 26 gennaio 1877 la Camera " constatando che già venti elezioni di professori di R. Università sono state convalidate „ dichiarò nulla l'elezione del collegio di Conegliano, in persona di Ruggero Bonghi.

(2) Articolo 6, ultimo capoverso.

(3) Naturalmente i sorteggiabili cercano di sfuggire alla strage in tutte le maniere. Così fu proposto, che anche i professori potessero occupare i posti vacanti nella categoria generale; che non fossero compresi nel sorteggio quelli che occupano l'ufficio di vicepresidenti della Camera o di membri della Commissione dei Sette. *Atti Parl. Cam. dei Dep., Discuss.* Leg. XVIII, Sess. I, vol. 5, p. 6979 e seg. e vedi *Interpretazione dell'art. 6 della legge 13 maggio 1877 sulle incomp. parlam.*, 6 pag. Roma, 1884.

Si è proposto anche, il che mi parrebbe più equo, che i sorteggiati, in luogo d'esser subito esclusi, abbiano il tempo di optare tra i due uffici diventati incompatibili, senza sottoporsi ad una nuova elezione, cioè.... ad una nuova e crescente spesa. Proposte Francesco Bertolini e Pietro Carmine, 6 e 7 marzo 1894. *Doc. Parl.*, n. 341 e 341 *bis* e relazione Bertolini del 2 aprile 1894.

penosa, si compie dal Presidente della Camera, mettendo nell'urna i nomi dei deputati che devono correr la sorte, e traendone tanti, quanti sono gli eccedenti, i cui collegi si proclamano subito vacanti [1]. Non si comprendono tra i sorteggiabili i ministri ed i sottosegretari di Stato, i quali, come a suo luogo vedremo, non sono veri funzionarii, e neanche coloro che durante la Legislatura tennero cotesti ufficii e, cacciati da essi, furono rinominati alle funzioni compatibili che prima coprivano, non volendosi togliere loro l'agio di difendere le Amministrazioni di cui fecero parte. E qualora durante la Legislatura siano eletti altri funzionarii, si pon mente alla vacanza, se esiste il giorno in cui segue l'elezione, nella categoria cui appartengono per i magistrati ed i professori, nel complesso dei 40 posti per gli altri [2].

Come la Camera dei deputati, anche il Senato verifica i titoli dei nuovi senatori. Da principio i decreti di nomina venivano distribuiti fra i varii ufficii, i quali esaminavano i documenti trasmessi a dimostrare che l'eletto appartiene ad una delle categorie dello Statuto. Nel 1870 un dissenso intorno alla eleggibilità dei direttori generali presso i Ministeri consigliò la nomina di una “ Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori „, la quale cominciò a funzionare nel 1872 e viene nominata dal Senato, a scrutinio segreto, al principio di ogni sessione. La Commissione, di 9 membri, presenta la sua relazione su di ogni nomina e il Senato delibera per alzata e seduta, od a squittinio segreto se questo vien chiesto. Ma nè il Senato ha obbligo di presentare la relazione entro un certo termine [3], nè quello, che parrebbe pure così legittimo, di limitarsi a verificare se nel nuovo nominato concorrano le qua-

---

(1) Il 17 marzo 1870 si posero invece nell'urna i nomi dei collegi, ma è procedimento errato, perchè se uno viene eletto in due o più, non è giusto corra perciò maggior alea d'esser colpito. Ed è anche preferibile il procedimento seguito dal 6 giugno 1887 per cui si ritengono in ufficio i nomi dei sorteggiati, e quelli dei proscritti restano in fondo all'urna.

(2) Preferito è sempre chi appartiene alla categoria dove segue la vacanza: tornata del 10 febbraio 1881. Che la vacanza debba esistere il giorno in cui segue l'elezione fu confermato nelle tornate del 28 novembre e 16 dicembre 1881, 6 dicembre 1883, 7 aprile 1886 ecc.

(3) *Regol. del Senato*, art. 92 a 98. — Talvolta si indugiò per non aumentare il numero legale (11 aprile 1860), ovvero perchè senatori nominati per far passare l'abolizione del macinato non prendessero parte ad un voto che avevano già dato, come deputati, nell'altra Camera (16 marzo 1879); talvolta perchè i nominati non si curavano di trasmettere i loro titoli o per altre ragioni, come avvenne ad

lità prescritte dallo Statuto, anzichè, con criterio morale e politico, escludere coloro che non gli sono graditi, come si trattasse di un Circolo o di un'Accademia (1). Convalidata la nomina, i senatori prestano giuramento e sono immessi nell'esercizio delle loro funzioni, accompagnati da due colleghi delegati dal Presidente per una consuetudine sancita nel Regolamento (2).

3. *Il giuramento.* — Non è pacifica la questione del giuramento legislativo (3), sebbene la maggior parte delle costituzioni richiedano che i legislatori, come i capi degli Stati, i ministri e molti funzionarii, prima di assumere l'ufficio loro, prestino

---

Antonio Brignole-Sale, nominato il 3 aprile 1848 e convalidato il 18 aprile 1855: a Nicola Spaccapietra, nominato il 30 ottobre 1860 e convalidato il 5 maggio 1863, ed a parecchi altri. — Lampertico, *Lo Statuto e il Senato*, p. 131.

(1) Non vennero convalidati, perchè non avevano i titoli prescritti dallo Statuto: Cataldo Nitti, Giuseppe Cianciafora, Agostino Magliani, Di Belgioioso, Giuseppe Boschi, Salvatore Marchese, Gaetano Negri, i quali furono rinominati quando li conseguirono. Non lo furono, in parte per non aversi dato cura di presentare i loro titoli, in parte per ragioni ignote — oltre a coloro di cui ho parlato a pagina 688, nota 1 — Bordoni, Garofalo, Orsini, Spitalieri, Calì (1861), Ottajano (1865), Baldacchini (1868), Alfurno (1870), Ugoni (1876), Cognata (1880), Tomassini (1881), La Francesca (1884) ed altri. Tra i nominati con reali decreti 10 ottobre e 21 novembre 1892 non furono convalidati parecchi, oltre ai due nominati, ed uno di quelli che si dissero non convalidati per ragioni morali fu eletto deputato nei comizî del maggio 1895 ed ammesso alla Camera elettiva, come se i criterî della morale potessero essere diversi non solo " da una parte all'altra dei Pirenei ", ma da una all'altra Camera del Parlamento!

(2) Art. 95. — L'art. 92 dà facoltà al Senato di rinviare al Governo i decreti di nomina che non indicassero a quale categoria appartiene il nominato. La relazione non deve contenere notizia od allusione dei meriti del nominato, salvo che egli lo sia come appartenente alla categoria 20. Se il voto della Commissione è negativo, il Senato delibera in comitato segreto, ed a voto segreto. Se il nominato non viene ammesso, la decisione è comunicata al Ministero (art. 94). Finchè il senatore non abbia prestato giuramento non è inscritto nell'elenco dei senatori e non gode alcuna delle prerogative annesse all'esercizio delle sue funzioni (art. 95).

(3) Anche la questione del giuramento politico è stata tanto discussa, che devo limitarmi ad indicare gli scritti più importanti che ne trattano. Per la Francia si vedano: De la B.., *Du serment en matière politique et religieuse*. Paris, Auffray 1893; Jeanvrot Victor, *La question du serment*, Paris, A. Cotillon, 1882; Burkly, *Étude sur le serment judic. et extrajudiciaire*, Genève, 1882, e tutte le enciclopedie di diritto ed i dizionarii generali, specie il Larousse, alla voce *serment*. — Per la Gran Bretagna vedi E. Tyler, *Oaths, their origin, nature and history*, London, 1833; Edwin De Lisle, *The parliamentary oath*, London, Allen, 1883. — In occasione della questione Bradlaugh, il Parlamento inglese ordinò una inchiesta: *Upon the political oaths or affirmations required from the members of foreign legislative Assemblies. Parl. Pap.*, Miscell., n, 3, 1882. C. 3139, e se ne occuparono: la " Westminster Review ", 1880, 3; la " Fortnightly R. " (Stephen, 1880, 2;

giuramento alla costituzione, alle leggi, al capo dello Stato. Non parliamo qui del giuramento dei funzionarii, nè di quelli richiesti nello svolgimento dei processi penali o civili, non lo esaminiamo sotto l'aspetto religioso e stimiamo anche inutile una scorreria attraverso la storia per constatarne l'uso pressochè generale, e la serietà cui lo ridusse la moderna società civile dopo gli infiniti abusi religiosi e feudali. Trattando del giuramento parlamentare, siccome condizione di ammissione all'esercizio del mandato legislativo, ricordiamo la lotta combattuta nel Parlamento inglese per modificare l'antica formola del giuramento, nel 1829 a favore dei cattolici, successivamente a favore dei dissidenti e degli ebrei [1], e quella che vi si dibattè dal 1880 al 1884 a proposito del celebre caso di Bradlaugh [2]. Coloro che prendono parte ad una votazione senza aver prima prestato giuramento, cessano *ipso facto* di far parte dell'Assemblea e sono passibili di una multa di 12,500 lire italiane.

Nella maggior parte degli Stati si richiede il giuramento di fedeltà alla costituzione, che è semplice, chiaro, efficace specialmente nelle costituzioni della Svizzera e degli Stati Uniti d'America [3]; negli Stati monarchici il giuramento si riferisce

---

Lathbury, 1883, 1; Capes, 1882, 2); la " Nineteenth Century „ (Manning e Sherbooke, 1882, 2; De Vere, 1885, 1); la " Contemporary R. „ (Sheldon Amos, 1881, XL; Peterborough, 1886, 1). E si vedano le discussioni relative al Parlamento inglese, in Erskine May, op. cit., pp. 159-170.

Per l'Italia, oltre alla discussione seguìta in occasione della legge del 1882 (*Atti Parl. Cam. Dep.*, Legis. XV, Sess. I, *Discussioni*, vol. I. pp. 43, 104, 146, 174-409, e *Senato* id. id., I, pp. 67-113) vedi: G. Semmola, *Il giuramento politico in rapporto al mandato legislativo*, 24 pp. in-8°, Napoli, Carluccio, 1882; Barbanera Emilio, *Del giuramento dell'ateo*, 60 pp. in-8°, Perugia, 1873; Zanichelli D., *La questione del giuramento*, " Riv. di diritto pubb. „, vol. I, pp. 280-297; 379-398, Bologna 1882; V. Luciani, *Il giuramento politico dei membri del Parlamento*, 39 pp. in-8°, Roma, Sinimberghi, 1883; Bertolini Luigi, *Del giuramento politico*, 76 pp. in-8°, Alessandria, Gazzotti, 1883; Pierantoni A., *Il giuramento*, storia, legge, politica, 408 pp., Roma, Cam. Dep., 1883. — La stessa questione fu trattata da F. Iacometti, nella " Rass. ital. „, 1883, 1, da L. Palma nella " Rass. di scienze pol. e soc. „, 1883, 1 e da R. Bonghi, nella " Nuova Ant. „, 15 gennaio 1883.

(1) Atti 3 e 4 Gugl. IV, c. 49; 1 e 2 Vitt., c. 77; 29 e 30 id., c. 19: 31 e 32 id., c. 72; Erskine May, op. cit., pp. 159 e segg.

(2) Erskine May, op. cit., pp. 164 e segg.; Reynaert Giuseppe, *Il signor Bradlaugh ed il giur. confess. alla Camera dei Comuni*, ivi, pp. 780 e segg.

(3) Cost. sv., art. 78 e deliberazioni del Cons. degli Stati dell'8 marzo e del Cons. naz. dell'8 dicembre 1875; Stati Uniti, leggi del 1 giugno 1789, 2 luglio 1862 e 11 luglio 1868.

anche al capo dello Stato. In alcuni Stati si sostituisce al giuramento una semplice dichiarazione, come in Austria, la quale altrove, come nella Svizzera, è facoltativa. In Francia. in Ungheria ed in Croazia, nel Württemberg, in Svezia, nella Norvegia ed in Rumania non si richiede ai membri delle Camere giuramento o dichiarazione qualsiasi (1).

In Italia non è sorta mai alcuna questione per il giuramento dei senatori. L'articolo 43 prescrive che, al pari dei deputati, " prima di essere ammessi nell'esercizio delle loro funzioni, prestino il giuramento di esser fedeli al Re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato e di esercitare le loro funzioni col solo scopo del bene inseparabile del Re e della patria „. Senza la prestazione del giuramento, il senatore non è inscritto nell'elenco e non gode alcuna delle prerogative connesse al suo ufficio. Ma non è prescritto un termine, entro il quale lo debba prestare, per lo che il decreto reale di nomina è rimasto talvolta in sospeso, a capriccio di colui che era chiamato all'ufficio, e dovrebbe decaderne, se entro un certo tempo non mostra di valutarlo almeno l'incomodo di recarsi a prenderne possesso (2). Non dovrebbero i senatori essere ammessi a giurare in occasione dell'inaugurazione della Legislatura, fuor dell'aula loro, prima di essere convalidati, e l'eccezione invocata già per i principi del sangue, senatori a 21 anni, non ha valore, dopo il buon precedente del principe Luigi di Savoja, che nell'aprile del 1894 si recava a giurare nell'aula del Senato.

Che se più d'un senatore, per la sua fede repubblicana, per la devozione al passato regime o per un intimo disprezzo delle istituzioni potè ricusare di fatto il giuramento, non fu possibile mai siffatto rifiuto ai deputati, i quali non ebbero

(1) Vedi la citata inchiesta del Parl. inglese e PIERANTONI, *Il giuramento*, passim.

(2) Si ricorda un Giuseppe Bianchetti, che nominato il 5 novembre 1866 morì il 12 dicembre 1872 senza aver giurato; così Giovanni Cavalli (16 novembre 1876 — 25 dicembre 1879), mons. Giovanni Corti (5 nov. 1869 — 12 dic. 1868), Filippo De Filippi (8 ottobre 1865 — 9 febb. 1867), Angelo Genocchi (7 giugno 1886 — 7 marzo 1889), Elia Lombardini (29 febbraio 1860 — 19 dicembre 1878), Salvatore Marchese (16 luglio 1876 — 26 nov. 1880), Carlo Massei (16 marzo 1879 — 9 agosto 1881), Francesco Morillo (20 nov. 1861 — 30 giugno 1877), Francesco Puccinotti (23 marzo 1860 — 4 gennaio 1865), Francesco Restelli (7 giugno 1886 — 5 marzo 1890), Ruggero Settimo (20 gennaio 1861-2, maggio 1863), mons. Giovanni Spano (15 nov. 1871 — 3 aprile 1888), Ottavio Tupputi (20 genn. 1861 — 7 genn. 1865), Ferdinando Zannetti (23 marzo 1860 — 3 marzo 1881) ed altri.

altra scelta che rinunciare al mandato o ricusarlo, come hanno fatto gli ultimi nostri grandi repubblicani, Carlo Cattaneo, Giuseppe Mazzini, Alberto Mario, Aurelio Saffi, Maurizio Quadrio, Federico Campanella e pochi altri. Certo non mancarono uomini, che avevano studiato i " manuali del falso testimonio " del padre Sanchez o del reverendo Carlantonio Casnedi (1); ma quando tentarono di rendere comunque pubbliche le restrizioni mentali *more jesuitico*, trovarono la più viva opposizione. Così la Camera nella tornata del 9 maggio 1867 considerò come un rifiuto di prestare giuramento la condizione apposta da Odoardo Crotti al suo, " salve le leggi divine ed ecclesiastiche " e solo dopo la rielezione lo ammise, senza porvi mente. Andrea Costa, prima di giurare, dichiarò su per i giornali che al suo giuramento non attribuiva alcun valore, e Felice Cavallotti fece altrettanto e lo confermò alla Camera nella tornata del 28 novembre 1873. Giovan Battista Bosdari il 24 novembre 1882, subito dopo prestato il giuramento, chiese la parola e volle si mettesse a verbale che non gli era stata concessa. Quirico Filopanti, essendogli stato nella identica circostanza ricusata il 21 novembre 1876, ritirò il giuramento, che poi con poca serietà rinnovò due giorni appresso. Il 30 novembre 1882 l'onorevole Giuseppe Falleroni dichiarò che non intendeva giurare, fu escluso dall'aula e poco appresso il suo collegio venne dichiarato vacante.

Non erano mancati nel frattempo disegni di legge per l'abolizione del giuramento. Uno ne presentò il 26 gennaio 1866 Cesare Cantù; un altro l'8 marzo 1870 Salvatore Morelli, che la Camera rifiutò persino di prendere in considerazione, come, e nella tornata del 22 dicembre 1882, respinse (con 254 contro 26 voti) una proposta di Giuseppe Ceneri per abolirlo. In quella vece fu allora approvata la legge presentata appunto in seguito al caso Falleroni degli onorevoli Simone Cuccia ed Augusto Pierantoni, e poi dal Governo per circondare il giuramento di più efficaci sanzioni. Infatti, dopo una battaglia vivace, per la opposizione della parte radicale, ma vinta prima di combattere, venne approvato il disegno che fu la legge del 30 dicembre 1882, secondo la quale " i deputati che abbiano ricusato di giurare puramente e semplicemente nei termini prescritti dall'art. 49 dello Statuto, s'intendono decaduti dal loro mandato ",

(1) La Racette, *Traité du serment*, La Haye 1700, cap. IX; Paul Bert, *La morale des jésuites*, Paris 1882.

e decadono parimente, salvo il caso di legittimo impedimento riconosciuto dalla Camera coloro che non giurano nel termine di due mesi dalla convalidazione. I quali due mesi decorrono solo a Camera aperta [1] e quando l'eletto non si trovi, oltre che malato, lontano dalla Camera per doveri d'ufficio, o per altrui volontà [2], mentre il deputato anche prima d'aver prestato giuramento esercita le sue funzioni e può essere nominato ad uffici parlamentari [3].

Dissi che in Italia il giuramento politico fu mantenuto e circondato anzi di nuove guarentigie senza grande contrasto. Secondo la formola sua e nel concetto stesso del legislatore, per quanto fosse nell'origine e sia stato per secoli atto essenzialmente religioso, è oggi atto esclusivamente civile, un impegno d'onore, per cui il cittadino, che come tale può pensare ed agire a suo talento entro i limiti delle leggi, quando diventa funzionario dello Stato, giudice, legislatore, deve cooperare ai fini dello Stato medesimo. I rappresentanti stessi della nazione sono tenuti ad agire nei limiti e nei modi loro segnati dalla legge fondamentale dello Stato, e perciò devono obbedienza e rispetto alle leggi. Esercitando l'ufficio loro assegnato, riconoscono e rendono omaggio implicitamente allo Statuto fondamentale ed alle istituzioni, in cui legalmente si estrinseca la sovranità nazionale. L'obbligo che al legislatore deriva dal giuramento, incomberebbe ad esso anche senza, non potendosi concepire che entri a far parte di un corpo, qualunque esso sia, chi non intenda cooperare ai fini del corpo medesimo. I deputati che entrassero alla Camera con scopi diversi da quelli che a loro impone, nient'altro che come a galantuomini, il giuramento, si potrebbero paragonare a quei microbi che entrano nel corpo umano per portarvi la malattia, la dissoluzione, la morte.

Poco valore ha l'esempio di Francia e di qualche altra nazione in cotesta materia, imperocchè appunto in Francia si abolì il giuramento, quando le carte costituzionali, essendo diventate “ una pubblicazione periodica „, non potevano più imporlo seriamente. Ma tutti i popoli liberi lo hanno richiesto.

---

(1) Proposta del presidente GIUSEPPE BIANCHERI, approvata dalla Camera il 2 luglio 1886, e cfr. tornata 7 luglio, 20 dicembre 1886 e 6 luglio 1887.

(2) Come avviene di quel singolarissimo deputato che è il generale O. Baratieri, governatore della Colonia Eritrea; vedi anche la tornata 22 marzo e 30 giugno 1890.

(3) Caso dell'on. GIUSTINO FORTUNATO, eletto segr. della Camera l'11 giugno 1886.

dall'antica Grecia, dove tutti i cittadini a vent'anni giuravano fede alla patria, obbedienza ai magistrati, rispetto alle leggi [1], agli Stati Uniti d'America, dove il legislatore deve firmare il suo giuramento, quasi perchè si possa all'uopo rinfacciargliene la violazione, dall'antica Roma, dove " nullum vinculum ad adstringendam fidem jurejurando majores arctius esse voluerunt " [2] sino alla moderna Inghilterra, dove la coscienza di tutta la nazione si commuove e si agita pel caso di Bradlaugh. Nè si può seriamente affermare che la necessità del giuramento politico impedisca di sedere in Parlamento a chi ha fede diversa, imperocchè il giuramento è del legislatore, dà norma all'azione sua, che non potrebbe essere diversa, e lascia intatti gli ideali del cittadino, che egli può proseguire fuori del Parlamento, come le leggi consentono. Certo è più lodevole Carlo Cattaneo, il quale ricusa di entrare in Parlamento, che tanti altri i quali ripetono dello Statuto quello che del cielo il *Tartufo* di Molière: *on trouve avec lui des accommodements;* ma si può comprendere che un repubblicano od un socialista proseguano i loro ideali di riforme sociali e legislative in Parlamento e serbino intatti altri ideali di fuori, come in Inghilterra Giovanni Bright e Giuseppe Chamberlain hanno potuto sedere anche nei consigli della Regina, serbando fede alle dottrine di loro parte. Nè v'ha dubbio, che il giuramento è prescritto per esercitare l'ufficio, e questo si dovrebbe togliere a chi ricusi di adempierne le condizioni, sia egli deputato o senatore. E poichè non si giura fede al capo dello Stato come persona, ma alle istituzioni, di cui egli è parte, è un vero assurdo che il giuramento si rinnovi alla morte del Re, come si è fatto in Piemonte ed in Italia, quando il triste caso si è presentato.

---

(1) Demostene, *Timocrate*, 746 ecc. e Felice Cavallotti scrive a proposito di questo giuramento " quanta sapienza civile di popolo libero in poche linee! " La *Sposa di Menecle*, nelle *Opere*, Milano, Reggiani, 1883, vol. IV, p. 162, nota 14.

(2) *Legem XII Frag.*, Cicerone, *De off.*, 3, Dig., L. XII, tit. II, sez. 13, *De jurejurando.*

CAPO IV.

Ordinamento delle due Camere.

1. *Ufficio di Presidenza.* — Nessuna Assemblea potrebbe funzionare senza una direzione ed una serie di norme cui tutti debbano obbedienza. Le costituzioni, le leggi, i regolamenti delle Assemblee provvedono perciò alla costituzione dell'Ufficio di Presidenza ed alle regole della discussione.

L'Ufficio di Presidenza può essere costituito dal potere esecutivo o dalla Camera medesima. La Camera dei Comuni ebbe nei primi secoli un Presidente di nomina regia, la Camera dei Lordi lo conserva nella persona del Lord Cancelliere, che puossi però ritenere elettivo in quanto, come membro del Gabinetto, dipende dal voto del Parlamento [1]. In Italia, come nella maggior parte delle Monarchie, il Re nomina il Presidente ed i vice-presidenti del Senato: la Camera dei deputati elegge tutto il suo Ufficio di Presidenza. Dove l'Ufficio è elettivo, è necessario provvedere ad una Presidenza provvisoria e questa è tenuta dal più anziano dell'Assemblea, o da un vice-presidente della precedente sessione. Talora si affida al deputato che ha il maggior numero di Legislature, come nel Riksdag svedese, ma è assai preferibile il sistema seguito in Italia, di affidare l'Ufficio al vice-presidente anziano [2]. Il Presidente provvisorio rimane in carica sino a che sia completa la verifica dei poteri, cui si procede naturalmente prima di intra-

(1) Il lord Cancelliere, presidente della Camera dei Lordi, ha poca autorità sull'Assemblea; ma di fronte ad una proposta fatta il 22 giugno 1869 per accrescerla, egli medesimo osservò, che " essendo nominato dal Sovrano e non dalla Camera non poteva avere la stessa autorità dello *Speaker* ". Il presidente della Camera ne è invece l'oratore (*Speaker*, da principio (1377) *parlour*); una volta era designato dal Re: poi venne eletto dai Comuni, ma si richiese sempre la conferma del Re, che fu ricusata una sola volta, da Carlo II. Le importanti funzioni dello *Speaker* sono state assai bene descritte da Sir Roundell Palmer, nella tornata del 9 febbraio 1872. Cfr. De Franqueville, op. cit., III, 17-18.

(2) In Piemonte presiedeva il deputato anziano. Il 4 aprile 1860 l'on. Zenone Quaglia, assai vecchio, presiedendo la prima Camera dei deputati italiana fu colto da un deliquio e poco dopo morì. *Atti Parl.*, *Cam. Deput.*, *Discuss.* (2ª ediz.), vol. I, pag. 13.

prendere qualsiasi altro lavoro, come nel Reichstag tedesco, ovvero solamente sino a che sia compiuta l'elezione di tutto l'Ufficio di presidenza, che si dovrebbe fare sempre in un giorno; e così scema assai d'importanza l'ufficio provvisorio. Nella Costituente francese del 1789 non vi erano vice-presidenti, ed all'uopo presiedeva il Presidente scaduto; le costituzioni successive ne ammisero prima uno, poi quattro, come in Italia, qualcuna sei. I segretari sono 12 in Austria, 8 in Francia ed in Italia, in altre Assemblee anche meno; i questori generalmente due.

Agli ufficii della Presidenza debbono essere nominati i più adatti, dando una giusta rappresentanza alle parti politiche ed alle varie regioni dello Stato. Se è naturale che il Presidente debba appartenere alla maggioranza, nei vice-presidenti gioverebbe ricercare piuttosto l'attitudine all'ufficio; i segretari poi devono esser tali da guarentire a tutte le parti della Camera la più assoluta imparzialità, specie nel computo dei voti e negli altri ufficii loro. La nomina del Presidente fu più volte, fino al 1880 ed in qualche caso anche poi, l'agone nel quale le parti politiche misuravano le loro forze, ma poscia il mal uso andò scemando: nell'elezione dell'11 giugno 1886 Giuseppe Biancheri raccolse 421 voti contro 24 schede bianche. E in verità il Presidente dovrebbe esser l'eletto di tutti, con tutti imparziale e sereno, non uomo di lotta, designato a quel posto non per presiedere l'Assemblea, ma per sostituirsi al capo del Gabinetto, come deve di necessità avvenire se l'eletto è persona avversa a quello che si trova al potere. Per l'elezione dei vice-presidenti e dei segretari una volta sola la maggioranza volle la parte del leone e fu nel novembre 1874, ma i rappresentanti della minoranza, che non aveva la parte sua, subito lasciarono l'ufficio. E si adottò nella pratica il sistema del voto limitato, sebbene nessuna precisa disposizione dia facoltà di usare, come nel Riksdag danese ed altrove, lo " scrutinio proporzionale [1] ".

L'Ufficio di Presidenza assume la sua carica appena è completo e la tiene fino alla chiusura della sessione. Nelle prime Assemblee francesi veniva rinominato ogni quindici giorni; ma la storia mostra che pessimo sistema fosse quello di rimettere ogni momento in discussione un'autorità che non dovrebbe

(1) Rodolphe Dareste, *Comm. à la Soc. de législ. comparée* (8 marzo 1876) *sur les Règl. du Rigsdag danois* " Bull. de lég. comp. ", 1886, p. 268.

essere discussa mai. Il Presidente dei Comuni inglesi rimane anche più, cioè sino a che venga " messo a riposo ", con una pensione cospicua, e si elegge più semplicemente, su proposta del capo del Governo secondata dal capo dell'Opposizione, per lo più senza contrasto, e coll'approvazione, puramente formale del Lord Cancelliere (1). Egli ha, del resto, in tutto autorità e dignità più grandi dei presidenti d'altre assemblee, considerandosi veramente come l'oratore (*speaker*), quasi *the mouth of the house*, essendo largamente retribuito, ed avendo anche fuor della Camera un'assai elevata posizione sociale. Però in parecchi Stati, l'ufficio di Presidente non è retribuito, e tiensi anzi " con quella modestia, che mentre non scema autorità, conviene assai più a chi presiede gli eletti del popolo " (2).

A viemmeglio guarentire la propria imparzialità, il Presidente venne a poco a poco astenendosi da qualsiasi discussione e dal voto, come in talune Assemblee ne ha il diritto, e l'astensione contribuì anche a sottrarre la carica a considerazioni politiche (3). Così il Presidente non fa parte d'alcun ufficio o commissione della Camera (4), salvo di quelle che vanno a conferire con la Corona, che egli presiede, sebbene abbia il diritto, esplicitamente sancito nel Regolamento del Senato italiano, di partecipare alla discussione di tutte (5). Egli rappresenta la Camera nelle sue relazioni esteriori, ne tutela l'ordine, ne regola le discussioni. Oratore della Camera egli, come bene

(1) De Franqueville: e vedi E. Pierre, *Traité de droit politique*, III section, ch. II, § 3.

(2) Un disegno di legge presentato nel Parlamento subalpino dava al presidente, oltre all'uso di un appartamento nel palazzo, — che conservò sempre, usandone di fatto più o meno, — un assegno di 5000 lire al mese. Ma la Commissione eletta dalla Camera si mostrò contraria a tale proposta, e l'on. Rattazzi riferì in nome di essa negativamente, con assai nobili parole. Il che impedì anche poi di dipartirsi da questa parsimonia, che fu la legge di quasi tutti i presidenti succedutisi nell'altissimo ufficio.

(3) Nel 1877 Francesco Crispi, presidente della Camera, fece togliere il suo nome dall'elenco che serviva per l'appello nominale, e l'esempio fu seguìto di poi. Lo *Speaker* inglese invece vota primo nelle divisioni; in altre assemblee chi le presiede ha voto decisivo in caso di parità e talvolta ne usa.

(4) Pierdionigi Pinelli, Carlo Boncompagni, Giovanni Lanza, presidenti della Camera, fecero parte delle Commissioni per la legge sulla stampa (10 febbraio 1852), per l'esame del codice universitario (10 marzo 1854), per il bilancio (31 marzo 1868).

(5) " Il presidente del Senato non fa parte di alcuna Commissione..., ma ha diritto di assistere alle discussioni di tutte ". Art. 24.

prescrive il Regolamento del Senato italiano, " parla in conformità del sentimento espresso dalla maggioranza „: tutela l'ordine interno coi mezzi che il Regolamento pone a sua disposizione e che esamineremo a suo luogo, sia verso gli estranei, sia verso i membri dell'Assemblea, se anche essi siedono sul banco dei Ministri.

I vice-presidenti tengono le veci del presidente, ma rare volte ne esercitano l'ufficio, come sarebbe pur retto ed utile. I segretari, che sono sei al Senato, e sono pure eletti dall'Assemblea ed otto alla Camera, assistono il Presidente, verificano con lui il risultato delle votazioni, vigilano al buon andamento di tutti i servizi amministrativi. Due al Senato, quattro alla Camera devono trovarsi sempre presenti, nè mai è avvenuto da molti anni quello che, specialmente nella Camera vitalizia, era frequente, che il Presidente dovesse chiamare uno o due juniori a supplire gli assenti. I Questori " sovrintendono al cerimoniale, al servizio, alla polizia ed alle spese della Camera [1] „, e non si vollero mai portare a tre, come fu proposto in Senato, ne retribuire, ad onta della gravità dell'ufficio.

Durante la proroga della Camera o quando è sciolta quella dei deputati, restano in carica per questa soli i due questori, mentre vi rimane tutto l' ufficio di presidenza del Senato non solo per gli atti interni dell'Assemblea, ma per gli esterni, che è chiamato a compiere dallo Statuto e dal Codice civile [2]. In altre Assemblee, specie negli Stati repubblicani, l'Ufficio di Presidenza rimane sempre in carica fino a che non sia eletto il nuovo, ed è disposizione più conforme alla dignità ed all'importanza di esso.

2. *Il regolamento.* — Nessuna Assemblea può discutere senza un regolamento ed i fatti lo comprovano anche meglio dei ragionamenti di Tommaso Jefferson, di Stefano Dumont e di Geremia Bentham [3]. Il Regolamento è la legge interna del-

---

(1) Furono così chiamati dapprima in Francia, nel senatusconsulto del 28 frimaio, anno XII, dal nome che nell'antica Roma designava gli amministratori dell'erario pubblico, e fu dato loro quasi dovunque. Art. 14 e 17 del Regolamento vigente nel 1895. L'Inghilterra ha invece diversi funzionari.

(2) Statuto, art. 36, 37, 38; Cod. civ., art. 369, 370; Legge 6 giugno 1889, n. 6106; Regolamento del Senato, art. 1. La legge, che è interpretativa, secondo L. Minguzzi, neppur era necessaria. *Le innovazioni costituzionali del 1889*, nell'" Annuario di dottrina, legisl. e giurisp. „, Milano, 1890, pag. 270.

(3) *Tattica parlamentare*, nella " Bibl. di scienze politiche „, serie I, vol. IV, parte II, 717-844.

l'Assemblea. strumento pericoloso in mano dei partiti, preziosa garanzia per le minoranze, al punto che talune costituzioni reputarono necessario determinarne i particolari, come le francesi del 14 settembre 1791 e del 22 agosto 1795, od almeno i principii essenziali, come la legge costituzionale del 16 luglio 1875 in Francia e quelle della maggior parte degli Stati liberi, che sottrassero alle decisioni della maggioranza tutto ciò che concerne la pubblicità delle sedute, il metodo delle votazioni. il *quorum*, i comitati segreti ed altro (1). Anche lo Statuto italiano contiene le principali disposizioni regolamentari, determinando, che le sedute della Camera sono pubbliche, ma quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto (art. 52); che le sedute e le deliberazioni loro non sono legali nè valide se la maggiorità assoluta dei loro membri non è presente (2) e devono esser prese a maggioranza di voti (articoli 53 e 54); che ogni proposta di legge deve essere prima esaminata dalla Giunta nominata da ciascuna Camera, e trasmessa all'altra Camera per la discussione ed approvazione (art. 55); che le votazioni si fanno per alzata e seduta, per divisione e per squittinio segreto, e quest'ultimo metodo deve sempre usarsi per la votazione finale delle leggi e per le questioni concernenti il personale (articolo 63). Lo Statuto determina pure il modo di nomina dell'Ufficio di Presidenza del Senato e di costituzione di quello della Camera dei deputati (art. 35 e 43) (3).

Ciascun Regolamento è compilato. approvato e modificato dall'Assemblea per la quale deve servire, e come ciascuna

---

(1) Cost. Stati Uniti, sez. 5, art. 1, 2, 3; della Svizzera, art. 87, 88; del Belgio, art. 33 e 43; dell'Olanda, art. 94, 96, 100, 101, 102; della Germania, art. 22 e 23; della Prussia, art. 79 e 80. — Lo Statuto italiano dispone: " Così il Senato, come la Camera dei deputati determina, per mezzo di un suo Regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni ,. Art. 61.

(2) Dapprima tale disposizione s'intese alla lettera; poi nel numero non si computarono i deputati in congedo, e si ritennero in congedo tanti senatori quanti bastano a deliberare anche con cinquanta membri o pochi più, come si dirà in seguito.

(3) Cfr. i Regolamenti delle due Camere. Non parlo dell'art. 62 dello Statuto, che prescrive l'uso della lingua italiana e dà facoltà di servirsi della francese, facoltà ormai disusata ed inutile. — Nel Parlamento Subalpino furono presentati 24 disegni di legge e oltre cento relazioni in lingua francese, e non di rado la usavano anche i Ministri, sino al 9 giugno 1860, in cui risuonò per l'ultima volta. Vi sono però in Italia 82 comuni che hanno diritto di servirsi della lingua francese (legge sulla pubblica istruz., art. 174; legge sul notariato, art. 45 ecc.).

compie anche altri ufficii, oltre al Regolamento generale ne ha uno speciale, il Senato per la sua costituzione in Alta Corte di giustizia, la Camera dei deputati per la verifica delle elezioni (1). In materia di regolamento più che in qualsiasi altra devonsi evitare i frequenti mutamenti, sia pure per raggiungere una maggior perfezione; imperocchè un'Assemblea, più che a ricercare le migliori norme di discussione, deve attendere a conoscerle bene, a metterle in pratica costantemente, a rispettarle scrupolosamente (2). Che se la necessità o la convenienza di modificarlo si presenti, non è savio l'Assemblea vi proceda con un voto, per guisa che le disposizioni di esso siano in perpetua balìa della maggioranza, ma con tutte quelle norme tutelari di studi preparatorii e di commissioni che si impongano per la discussione delle leggi. La Francia, che se ne era più discostata, è tornata alle buone tradizioni, secondo le quali la legge cui devono obbedire i rappresentanti del paese vuol essere circondata dalle medesime garanzie delle leggi cui sono soggetti i cittadini. Anche la facoltà consentita nel Regolamento del Congresso americano degli Stati Uniti ed in altri, di sospenderne qualsiasi disposizione qualora una maggioranza di due terzi o di tre quarti così deliberi, è un assai pericoloso principio. E quando Vincenzo Errante affermava, nella tornata del 14 aprile 1883, che " il Regolamento non può essere mai limite, ne freno alla podestà legislativa o regolamentare del Senato ", e Sebastiano Tecchio e Giovanni Lanza, nelle tornate

(1) Regolamento del Senato del Regno, approvato nelle adunanze pubbliche delli 13, 14, 17 aprile 1883 e nel Comitato segreto del 16 dello stesso mese, in 112 articoli; Regolamento giudiziario del Senato costituito in Alta Corte di giustizia, adottato nella tornata 7 maggio 1870, in 37 articoli; Deliberazione sulla autorizzazione dell'arresto personale dei senatori in materia civile, del 10 febbraio 1873, in 8 articoli. — Regolamento della Camera dei deputati colle modificazioni sino al 30 luglio 1895, in 231 articoli; Regolamento interno della Giunta per la verificazione delle elezioni del 7 maggio 1873, approvato il 4 dicembre 1868, in 17 articoli.

(2) " Non trattasi di sapere, diceva Tommaso Jefferson, se queste norme sono le migliori possibili; ciò che preme è averne, affinchè l'andamento degli affari in un'Assemblea sia uniforme, non soggetto al capriccio del presidente o di ciascun membro ". Ed Eugenio Pierre scriveva: " Non basta un Regolamento; bisogna che sia conosciuto dal maggior numero di membri possibile... Sinchè il Regolamento non è diventato un'abitudine, non è entrato nei costumi dell'Assemblea, le discussioni non possono procedere serie ed utili. Un Regolamento imperfetto, ma ben conosciuto da un'Assemblea, vale meglio del più perfetto, risultante da continue correzioni ". *Traité de droit politique*, p. 433 e cfr. *La procedura parlamentare*, trad. ital. nella " Bibl. di scienze politiche ", serie I, vol. IV, p. 398 e seg.

del 4 marzo 1863 e del 18 dicembre 1869 affermavano lo stesso principio alla Camera dei Deputati, posero un precedente assai pericoloso, che per buona sorte si venne a poco a poco abbandonando [1].

I primi Regolamenti delle Camere piemontesi, come quasi tutti quelli delle Assemblee rappresentative improvvisate in Italia furono proposti dal Governo e provvisoriamente adottati [2]. Ambedue le Camere nominarono nel 1850 una prima Commissione e successivamente molte altre per rivedere il loro Regolamento. Il Senato lo adottò nella seduta del 14 giugno 1850, lo modificò nell'aprile del 1861, poi nel 1872, e

---

(1) L'art. 70 dell'antico Regolamento prescrisse che per autorizzare la lettura di una proposta di legge d'iniziativa parlamentare in Comitato privato occorreva il voto di tre quarti dei deputati, e il 3 dicembre 1868 si deliberò bastassero i due terzi. Così, con semplici deliberazioni della Camera, furono modificate altre disposizioni del Regolamento, aumentati i vicepresidenti (10 aprile 1860), i segretarî (7 marzo 1861), i membri della Giunta generale del bilancio (23 luglio 1863) quelli della Giunta per la verifica dei poteri (23 marzo 1870 e 13 dicembre 1876). portati da sette a nove gli Uffici (2 aprile 1860), ecc.

(2) Jefferson, *Manuel du droit parlementaire, ou précis des règles suivies dans le Parlement d'Angleterre et dans le Congrès des États Unis pour l'introduction et la décision des affaires, compilé à l'usage du Sénat des États Unis;* trad. par A. Picton. Paris, 1814: Bentham G. e S. Dumont, *La tattica parlamentare*, note, nella " Biblioteca di scienze politiche „, vol. IV, parte II, p. 717-843; T. Erskine May, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, prima traduzione italiana, sulla 9ª ediz. inglese, nella " Biblioteca di scienze politiche „, vol. IV, parte I: Reginald F. D. Palgrave, *Rules, Orders and Forms of Proceeding of House of Commons relating to public Business*, London, 1886; Garelli Vincenzo, *Prime regole di logica parlamentare*, Savona, 1849; Broglio Emilio, *Delle forme parlamentari*, Milano, 1865; Poudra Giulio e Pierre Eugenio, *Trattato pratico di diritto parlamentare*, prima traduzione italiana sulla seconda francese, nella " Biblioteca di scienze politiche „, vol. IV, parte II. — V. anche E. Pierre, *De la procédure parlementaire*, étude sur le mécanisme intérieur du pouvoir législatif, Paris, 1887; *Traité de droit politique electoral et parlementaire*, 1225 pp., in-8°, Paris, 1893; Mario Mancini e Ugo Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, 774 pp., in-8° e *Prima Appendice*, 104 pp., in-8; Reynaert Augusto, *Histoire de la discipline parlementaire*, 2 vol. in-8°, Paris, 1884; Dickinson, *Rules and procedure, of foreign Parliaments*, Londra, 1882; Figdor, *Parlamentswissenschaft: die parlamentarische Taktik, die Partei Taktik, die parlamentarische Teknik*, Berlin. Püttkammer, 99, 101 e 95 pp., in-8°, 1885-92; Cushing L. Stearns, *Elements of the law and practice of legislative assemblies in the United States of America*, Boston. 1874, 9ª ediz. Del medesimo autore si hanno due manuali più brevi: *Rule of proceedings in deliberative Assemblies;* e *Manual of parliamentary practice*, New York, 1877.

Si vedano inoltre: Henry Latchford, *Senno e brio del Parlamento inglese*, trad. e note di G. Meale, 208 pp., 8°, Milano, Dumolard, 1885; A. L. Cesano, *Storia aneddotica del Parlamento inglese*, Roma, Perelli, 1883; W. M. Torrens, *Reform of*

lo riformò definitivamente nell'aprile del 1883. La Camera dei deputati non riuscì mai a discutere la relazione sul nuovo Regolamento presentato il 14 giugno 1850. Solo nel 1863 venne adottato un nuovo Regolamento provvisorio, surrogato a sua volta dal terzo, sempre provvisorio, del 24 novembre 1868 (1). Successivamente vennero nominate parecchie Commissioni, che presentarono studî pregevoli, e deliberate alcune modificazioni parziali, ma in sostanza rimase il regolamento provvisorio del 1868, mentre in ogni Sessione le censure succedono alle censure, gli studî agli studî, e rare volte si trova il tempo di affrontare la discussione delle modificazioni proposte e quasi sempre abbandonate (2).

Il Regolamento viene applicato ed interpretato dal Presidente, che nei casi dubbi più gravi suole interrogare l'Ufficio di Presidenza ed anche la Camera. Tutti gli devono obbedienza; " oltre alla legge generale, cui siamo soggetti come cittadini, diceva in Francia, il 2 giugno 1847, il presidente Dupin, abbiamo

---

Procedure in Parliament to clear the block of public business, 2ª ed., 466 pp., 12°. London, Allen, 1882; BARCLAY J., *Digest of the Rules of the House of Repres.* Washington, 1871; HATSELL J., *Precedents and Proceedings in the House of Commons*, 4 vol. London 1818.

EUGENIO CORBETTA, *Politica e libertà*, libri due, Milano, Brigola, 1877; CESARE BALBO, *Dei regol. parlam.*, " Rivista italiana ", 1850-1; LUIGI PALMA, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, " Nuova Antologia ", 1875, XXX. — Infine si vedano le comunicazioni fatte alla " Société de législation comparée " di Parigi, nel 1876 sui regolamenti delle assemblee tedesche e austriache da FERNAND DAGUIN (vol. V, pp. 179-221); delle assemblee olandesi (pp. 221-224), danesi pp. 265-267), svedesi (pp. 267-273) da RODOLFO DARESTE; del Parlamento italiano da DUBIER (pp. 239-244); dell'inglese (pp. 244-254) e delle Camere Svizzere (pp. 254-265) da VERGNIAUD; delle assemblee norvegesi da G. LECLERC (pp. 270-273); delle Cortes portoghesi da DAVID (pp. 273-285); delle assemblee canadesi (pp. 311-316) e degli Stati Uniti (pp. 388-402) da PAOLO JOZON; delle Cortes spagnuole da TORRES CAMPOS (pp. 467-481); delle Camere belghe da GIORGIO DUBOIS (pp. 316-317), che riferì pure sui sistemi tenuti per la pubblicazione dei loro resoconti dai varii Parlamenti d'Europa (ivi, pp. 481-487). — Sono utilissime a consultarsi anche le indagini che il Parlamento inglese fa eseguire a quando a quando sugli usi e le consuetudini dei principali Parlamenti del mondo, e di cui ricorderò a suo luogo le più importanti.

(1) Relazione Boncompagni, 31 gennaio 1863, *Atti parl.*, *Docum.* 1861-62, N. 881; Relazione Massari, 24 luglio 1868, Ivi, 1867-68, N. 216.

(2) Relazione Casalini, 10 maggio 1872, *Atti parl.*, *Docum.* 1871-72, N. 60, e 1873-74, N. 35; Relazione Crispi, 17 maggio 1875, ivi, ivi, N. 134; Relazione Lazzaro, 10 dicembre 1876; Relazione Corvetto, 22 novembre 1877 e 21 dicembre 1880. Con deliberazione del 20 dicembre 1886, la Commissione per la riforma del Regolamento diventò permanente e d'allora in poi vennero ad essa inviate tutte

questa che noi ci siamo data, ed a cui dobbiamo obbedire „. Ed il presidente del Reichstag tedesco diceva il 9 dicembre 1871 che “ il Regolamento è fatto per uomini i quali, considerano come un onore appartenere all'Assemblea „. S'intende, che oltre al Regolamento ciascuna Assemblea ha le sue consuetudini, ed ogni deputato può rivolgersi al Presidente per proporre che chi se ne allontana sia richiamato alla loro osservanza.

---

le proposte di modificazione alle disposizioni vigenti fatte dai singoli membri dell'Assemblea o dal Governo.

Le proposte presentate a tutto luglio 1895 sono le seguenti:

Simone Cuccia, *Regolamento interno della Camera; Istituzione di una Giunta permanente del Regolamento*, Leg. XVI, sess. I, doc. XIX, 18 dicembre 1866.

Ruggiero Bonghi, Id., *Ordine della discussione*, id. id., XIX, 2, 5 maggio 1887; id. id., XIX, 2, A, 31 maggio 1887; id. id. *Questione sospensiva e pregiudiziale*, id., XIX, 3, 5 maggio 1887; id. id., *Interrogazioni ed interpellanze*. XIX, 4, 5 maggio 1887, e XIX, 4, A, 31 maggio 1887; id. id., *Domande di autorizzazione a procedere*, XIX, 5, 31 maggio 1887;

Ruggiero Bonghi, Id., *Votazioni a scrutinio segreto*, Legis. XVI, sess. 2ª, doc. III. 17 dic. 1887; id. id., *Mozioni*, id. III, 2, 17 dic. 1887; *Commissioni*, id, III, 3, 23 febbr. 1888; *Tre letture*, id. III, 4, 23 febb. 1888; id., *Votazioni*, id. III. 5, 23 febb. 1888; id., *Soppressione della Giunta per la verificazione del numero dei deputati impiegati*, id. III, 6, 23 febb. 1888; id., *Numero e quorum degli ufficii*, id. III, 7, 2 maggio 1888; id., *Termine per la discussione dei disegni di legge*, id. III, 8, 9 maggio 1888; id., *Numero delle Commissioni delle quali può far parte un deputato*, id. III, 9, 9 maggio 1888;

Simone Cuccia, *Dichiarazione di voto*, id. doc. III, B, 17 maggio 1888.

Ruggiero Bonghi, Id., *Interrogazioni, interpellanze, mozioni*, Legis. XVI, sess. IV, doc. XXIII, 17 marzo 1890.

Brunialti Attilio, Id., Relazione sulle proposte degli on. M. Imbriani sulla *verificazione del numero legale*, e *sulla domanda d'appello nominale*, Tommaso Tittoni, *Sulle votazioni a squittinio secreto*, Saverio Vollaro, *Sul raggruppamento delle interpellanze e sulle mozioni*, Legis. XVII, sess. un., 25 marzo 1892, doc. XXII e XXII A.

Paolo Boselli, Id., Relazione sulle proposte degli on. Cuccia S. e N. Vischi, *Sulle petizioni;* N. Fulci, Rampoldi ed altri, *Sui deputati la cui elezione è contestata;* F. Crispi, *Sulle commemorazioni funebri;* U. Levi, *Sulle dichiarazioni di voto*; G. Nicotera, *Sulla verifica delle elezioni*. Legislat. XVIII, sess. I, docum. XII, A, 25 giugno 1893.

Emilio Sineo, Id., Relazione sulle proposte degli on. Carmine, Cavallotti ed altri, *Sulle misure disciplinari, sull'abolizione del contrappello*, ecc. Id. id., doc. XIV da 1 a 14, e XIV, A.

R. Bonghi, Torrigiani ed altri 110 deputati, *Nuove misure disciplinari*. Legislat. XVIII, sess. I, doc. XI, 1, 2, 13 dicembre 1894.

Giacinto Cibrario ed altri, F. Cavallotti ed altri, *Nuovi provvedimenti disciplinari*. Legis. XIX, sess. I, doc. VII e VII *bis*, 20 e 21 giugno 1895; E. Sineo, *Relazione sulle precedenti*, id. VII, A, VII, 2, A, 26 giugno 1895; Alessandro Costa, Id., *Decreti registrati con riserva*, id., doc, VII, 3, 25 giugno 1895.

3. *Disciplina parlamentare.* — Per quanto un'Assemblea sia bene costituita, essa non è in grado di funzionare senza una disciplina. La necessità di norme disciplinari è venuta crescendo, specie negli ultimi anni, di fronte all'affermazione ed allo sviluppo di partiti e di gruppi, che non di rado, per la natura delle loro idee o per la stessa lor picciolezza, sostituiscono alla ragione la violenza, alle dimostrazioni le invettive, alle calme risposte le grida forsennate. In Inghilterra gli *home rulers,* in Francia, in Germania ed in altri Stati i socialisti e gli anarchici entrati nei Parlamenti, richiamarono l'attenzione dei Governi e delle maggioranze alla necessità di misure adatte ad assicurare la serenità della discussione, i diritti di tutti ed il buon andamento dei lavori parlamentari. Così si ebbero in questa materia studi, discussioni ed inchieste, per cui, mentre gli autori classici appena ne parlano, è tra le più agitate del moderno diritto costituzionale [1].

Emilio Broglio così compendiava le norme imposte ai membri del Parlamento inglese: stare al posto per non disturbare i vicini; fare un leggiero inchino innanzi al Presidente, non passare davanti all'oratore a distanza minore di tre banchi: non leggere giornali, nè scrivere lettere; serbare il silenzio e sopratutto non fischiare o fare esclamazioni [2]. Ma in Italia e nella maggior parte degli altri Parlamenti v'è illimitata libertà di movimenti e d'azione; i Senatori e più i Deputati vanno e vengono, scrivono e chiaccherano, s'affollano intorno all'oratore o lo piantano quasi solo con gli stenografi, ingombrano l'emiciclo e il banco della Presidenza, acclamano, applaudono, zittiscono, grugniscono, urlano, pestano i piedi. Ciascuno ha il suo posto, ma occupa quello che più gli piace; solo non ten-

(1) Oltre alle opere di C. Pierre, Erskine May ed alle altre raccolte nel vol. IV, parte I e II della " Bibl. di sc. pol. ", serie I, ed a quelle citate nella nota 2 a p. 738-739, si vedano: Mancini e Galeotti, op. cit., p. 146-155; Erskine May, op. cit., cap. IV; C. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlem.*, p. 438-481; R. Schleiden, *Die Disciplinar und Strafgewalt parlamentarischer Versammlungen über ihren Mitglieder* (in due parti), Berlin, Springer, 1879: B. Henige, *Die Straflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen*, Stuttgart, F. Enke, 1879; *Strafrechtlicher Schutz der Parlamentarismus in Oesterreich* (con cenni sulle legislazioni straniere e le discussioni del Parlamento tedesco), Wien, Manz, 1879; C. von Kissling, *Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten und der Schutz gegen Missbrauche derselben*, Wien, 1882; F. von Schulte, *Parlaments-Disciplin*, nella " Deutsche Rev. ", 1879, I.

(2) *Delle forme parlamentari*, p. 225.

gono, come i membri del Parlamento inglese e in genere degli americani, il cappello in testa.

Oltre a queste, vi sono altre norme di galateo parlamentare, che si riferiscono alla libertà di parola, la quale, come a suo luogo vedremo, è tra i privilegii più necessari ed antichi che godano i rappresentanti della nazione (1). Non si debbono offendere istituzioni o persone, imperocchè nel suo esercizio la censura può essere ampia, sconfinata purchè obbiettiva; non è lecito riferire discorsi o cose udite in privati colloquii (2), nè deliberazioni di partiti o di gruppi estranee alla Camera e farne argomento di osservazioni e discussioni. Non è lecito riferire idee personali o discorsi del Principe, e gli oratori devono astenersi da ogni diretta allusione a cose dette o fatte nell'altra Camera. Non è corretto occuparsi degli atti compiuti dai membri del Parlamento fuori di esso e furono veri traviamenti le discussioni seguite nella nostra Camera su scritti e discorsi di deputati fuori dell'aula (3). Di regola l'oratore deve fondare il proprio ragionamento soltanto su atti e discorsi comunicati all'Assemblea; se legge citazioni di giornali, deve sopprimere ogni parola od allusione offensiva, se cita scritti o discorsi di precedenti oratori per confutarli deve essere esatto, misurato. sincero (4). Ogni imputazione di mala intenzione, ogni personalità, è violazione dell'ordine (5). Però la vita pubblica consente un linguaggio, che non sarebbe compatibile nella vita pri-

---

(1) Mancini e Galeotti, op. cit., tit. I, cap. VII, § 7. Galateo parlamentare, nn. 189-207 e Appendice id.

(2) " Se quest'uso — di riferire alla Camera private conversazioni — s'introducesse nelle nostre pubbliche adunanze, vizierebbe intieramente il nostro sistema parlamentare. Grazie al cielo, nel nostro paese le opposizioni politiche non tolgono le buone relazioni private, e noi vediamo tutti i giorni deputati appartenenti alle frazioni le più opposte della Camera incontrarsi in privati ritrovi, parlarsi famigliarmente, aprirsi in certo modo l'animo... Se questi discorsi venissero ad esser riferiti alla Camera, io credo, o signori, che sarebbe necessario di troncare qualunque relazione che non fosse ufficiale ". Camillo di Cavour, tornata del 7 febbraio 1855.

(3) Furono veri traviamenti parlamentari le discussioni seguìte nella Camera il 17 dicembre 1867, a proposito di alcuni articoli della *Riforma* e della *Gazzetta del Popolo;* l'11 giugno 1869 e il 18 maggio 1872 per alcuni articoli della *Perseveranza* attribuiti a Ruggero Bonghi; nel 1880 a proposito d'un discorso tenuto da Marco Minghetti a Napoli l'8 gennaio 1880, e specialmente il 31 luglio 1895, a proposito d'un articolo pubblicato nel *Secolo* da Napoleone Colajanni.

(4) Reg. del Senato, art. 89; id. della Camera, art. 76.

(5) Si veda in proposito il discorso dell'on. Thorbeck nella Camera dei deputati olandese il 23 novembre 1854, riferito da Reynaert, A. op. cit., vol. I, p. 301.

vata, per la severità del sindacato e l'indipendenza del giudizio cui è tenuto ogni membro del Parlamento. Non è lecito, per esempio, dire ad un galantuomo, che non si ha in lui alcuna fiducia, che egli manca di sincerità, che le sue idee e le sue proposte sono una rovina per il paese, che egli è tratto in inganno, protegge dei birbanti e simili altre imputazioni, quali dovunque si fanno ai Ministri, non come uomini, s'intende, che non potrebbero tollerarle, ma come capi di una amministrazione di cui politicamente rispondono [1]. L'oratore deve rivolgere la parola al Presidente, non interpellare direttamente i colleghi, nè far proteste od avviare dialoghi; fuor di ciò, ha libertà completa di parola e di opinione, di guisa che più volte si è giustamente osservato, che tutto si può dire in un Parlamento, purchè tutto si dica in forma conveniente.

Ma le Assemblee non potrebbero funzionare se non avessero un diritto di disciplina sui loro membri, il quale è sancito in tutti i Regolamenti e scritto in talune costituzioni. Si è più volte discusso se le Assemblee, nel comminare pene per quei loro membri che turbano le discussioni, possano aggiungervi punizioni materiali; in altri termini, se le misure disciplinari debbano essere puramente morali, pel carattere loro, perchè derivate da una semplice risoluzione della Camera, pel diritto che hanno gli elettori di essere rappresentati, o possano condurre a coercizioni materiali [2]. Il primo Regolamento francese del 27 luglio 1789 ammetteva il richiamo all'ordine e nulla più; nondimeno la Costituente, il 21 agosto 1890, condannava uno dei proprii membri ad 8 giorni d'arresto in casa. Le Assemblee successive andarono aggravando le pene, e in verità le violenze delle minoranze rivoluzionarie e le prepo-

(1) MANCINI e GALEOTTI, op. cit., ivi; ERSKINE MAY, op. cit., cap. IV; E. PIERRE, op. cit., sect. V, ch. I, ecc.

(2) Il problema venne esaminato specialmente il 25 giugno 1879 in Francia, e in occasione dell'inchiesta sulla chiusura della discussione in Inghilterra. L'onorevole Senard, vicepresidente della Camera francese, notava che il Parlamento inglese ha il diritto d'infliggere pene ben altrimenti severe degli altri, e lo attinge nella sua stessa esistenza, nella necessità di mantenere l'ordine. " Dal momento che un'Assemblea esiste, ha il diritto di tutelarsi, d'assicurare l'esercizio delle sue funzioni, di prendere le misure necessarie per assicurare la libertà delle sue deliberazioni; di escludere dal suo seno il membro che viola l'ordine. È impossibile mettere seriamente in questione il diritto d'inscrivere nel Regolamento pene contro coloro che turbano le discussioni ". E. PIERRE, op. cit., pp. 443-444.

tenze della maggioranza spiegano i più eccessivi rigori. La Ristorazione si limitò ad accogliere nel Regolamento il richiamo all'ordine semplice, con nota a verbale, con censura; ma nel febbraio del 1823 la maggioranza disse che essa “ era più forte del Regolamento „ ed espulse l'on. Manuel (1). Con la Repubblica si sentì più vivo il bisogno “ che i cittadini piegassero sotto il giogo della legge, e l'Assemblea fosse retta da un severo Regolamento per garantire la dignità e la coscienza di ciascuno e la libertà di tutti (2) „, e così venne aggiunta alle altre pene, che si erano mostrate insufficienti e vane, la censura con esclusione temporanea, l'arresto, la privazione limitata dell'indennità. Queste pene furono attenuate nei primi anni della terza Repubblica, ma si vennero successivamente aggravando, così dal Senato che dalla Camera, in seguito alle scene di violenza che più volte turbavano quelle Assemblee (3).

Fuor delle Camere francesi, però, due sole Assemblee usano siffatta severità di sanzioni, la Camera dei Comuni inglese ed il Congresso degli Stati Uniti d'America. Il Presidente dei Comuni inglesi può “ nominare „ il deputato (4), richiamarlo all'ordine, censurarlo; la Camera può anche escluderlo per un tempo determinato o condannarlo a speciale detenzione (5). Nel Senato americano, lo *Speaker* chiama il colpevole per nome, lo richiama all'ordine, lo esclude dall'aula; il Senato gli può infliggere maggiori pene; altrettanto si dica della Camera, secondo il principio scritto nella costituzione per cui “ ciascuna Camera può punire i suoi membri per condotta disordinata e scacciare uno di essi a maggioranza di due terzi (6) „. Ma in tutti gli altri Parlamenti coteste esclusioni si sono considerate sempre come molto pericolose, sia pure a maggioranza di due terzi o di tre quarti: possono forse conciliarsi con la moderazione

---

(1) E. Pierre, op. cit., p. 440-441.

(2) Relazione sul nuovo Regolamento dell'on. Corne, 13 giugno 1849.

(3) Senato, relaz. del 29 marzo 1887; Cam. dei dep., relazioni Louis Blanc e Bernard Lavergne, 1879; id. 25 febbraio 1890.

(4) Il 9 gennaio 1641 l'on. W. Carnabie fu primo chiamato col suo nome anzichè con quello del suo collegio. Indi l'uso di *nominare* il deputato, “ uso di cui Dio solo sa le conseguenze „, come diceva lo *speaker* Onslow.

(5) Si vedano specialmente gli *standing orders* del 28 febbraio 1880, 21 e 22 novembre 1882 e 20 febbraio 1888, che determinarono i casi di esclusione, *Ultime riforme del regol. della Camera dei Comuni*, nella “ Bibl. di sc. pol. „, vol. IV, parte I, p. 821; De Franqueville, op. cit., III, p. 74-79.

(6) Art. 1, Sez. 5, comma 2.

e con l'antica abitudine di libertà delle genti anglo-sassoni, ma dagli esempi francesi non sono davvero consigliate.

In Italia se un deputato turba l'ordine o pronuncia parole sconvenienti, il Presidente lo richiama nominandolo. Il richiamato può presentare alla Camera le sue spiegazioni e la Camera, senza discussione, decide in proposito (1). Le stesse disposizioni valgono per i Parlamenti della Germania, della Prussia, dell'Austria, dell'Ungheria, del Belgio, dell'Olanda e di altri Stati. Ed anzi si è dubitato se tali limitati poteri disciplinari del Presidente e della Camera potessero applicarsi ai Ministri che ne fanno parte. In Francia, dopo molte incertezze, si è riconosciuto che il Ministro è soggetto al potere disciplinare della Camera entro i limiti in cui la Costituzione ne consente l'applicazione, cioè salva la facoltà di parlare quando lo crede opportuno e di intervenire in ogni caso alle sedute (2). In Prussia Ottone di Bismarck fu richiamato all'ordine fra gli applausi della Camera il 26 febbraio 1863, sebbene egli dichiarasse " che non era membro del Parlamento, non aveva avuto parte alla nomina del Presidente e alla formazione del Regolamento, e parlava come Ministro, non come membro dell'Assemblea ". Pochi mesi dopo la questione si riaccendeva più viva che mai, fino a che il Governo sciolse la Camera per non riconoscerne il potere disciplinare che essa affermava anche sui Ministri (3). In Italia i Ministri furono richiamati all'ordine più volte (4) e gli articoli 2 e 37 del Regolamento del Senato, dichiarando che i Ministri non possono parlare senza averne avuta facoltà dal Presidente, affermò la soggezione loro alla disciplina dell'Assemblea. Ma è questione di misura; un Regolamento non può andar contro alla Costituzione, per cui, qualunque fossero le sue disposizioni, un Mi-

(1) Regol. del Senato, art. 62; Reg. della Camera dei dep., art. 38 (già 46).

(2) Si vedano specialmente la Relazione Corne del 1849 e le discussioni seguite il 5 luglio 1849 nella Legislativa, il 21 febbraio 1871 nella Camera dei deputati, e il 21 marzo 1887 al Senato. E. Pierre, op. cit., pp. 457-458.

(3) Reynaert, op. cit., I, 59. — *Verhandlungen des preussischen Landtag*, 11, 12, 15, 18, 22 maggio 1863. La Camera tenne fermo il suo diritto d'interrompere e richiamare all'ordine qualsiasi oratore, anche i ministri ed i commissarî regi; il Gabinetto e poi il Re nel suo messaggio dichiararono che i ministri non potevano abdicare alle loro prerogative costituzionali.

(4) Il 30 giugno 1857 fu richiamato all'ordine il ministro Camillo di Cavour; il 21 marzo 1873 il ministro Silvio Spaventa; e nel 1894-95, più volte il ministro Francesco Crispi.

nistro potrebbe essere censurato e richiamato all'ordine fin che si vuole, ma giammai fatto tacere od escluso dall'Assemblea [1].

A dir vero il Presidente ha un altro mezzo per mantenere la disciplina nell'Assemblea ed è quello di togliere la seduta. Qualora sorga tumulto, egli si copre ed ogni discussione deve cessare; se il tumulto continua, sospende la seduta ed anche la scioglie [2]. Il rimedio, che dovrebbe sembrare veramente estremo, dovette venire più volte adottato, specie in questi ultimi anni, i quali ci diedero persino esempi di sedute sospese per due o tre volte senza che si riuscisse a calmare gli animi. E fu in occasione di scene, per verità, poco onorevoli per un Parlamento, violenze di linguaggio, offese contro il Presidente ed i Ministri, urla bestiali e persino vie di fatto. Del che non sono mancati esempi anche in altre Assemblee, a non parlare dell'America spagnuola e degli Stati dell'Unione americana, dove si scambiarono più volte colpi di coltello o d'arme da fuoco; ma quando la violenza accenna a diventare costume. e ne riescono profondamente turbati i lavori legislativi e messe in questione le stesse istituzioni parlamentari si spiega pur troppo l'invocazione alle misure più rigorose. Così, in seno alle Assemblee come tra i popoli, la violenza riesce fatale alla libertà, e le minoranze che hanno creduto di far valere a cotesto modo le loro ragioni ne sono le prime vittime.

Ma le misure di rigore, che molti invocano, hanno pur esse inconvenienti e pericoli gravi. La facoltà consentita alla maggioranza, sia pur di due terzi o di tre quarti, di espellere uno dei suoi membri può condurre ad eccessi di reazione fatali alle libere istituzioni; che se oggi è tenuta per offensiva una violenta espressione, può esserlo domani la più legittima e fondata accusa contro il Governo, riuscendo così ad escludere dalla Camera i campioni più decisi e poderosi dell'opposizione e specialmente di quei partiti estremi, che noi reputiamo utilissimo abbiano, al pari degli altri, alla Camera i loro rappresentanti, vi affermino le loro idee, vi enuncino le loro aspirazioni. Meglio, ad ogni modo, sopportare in pace qualche eccentrico, come non mancano in tutti i Parlamenti,

(1) La decisione della Camera in materia è sempre sovrana. In Inghilterra nel caso di Bradlaugh, in Francia nel caso di Baudry d'Asson i tribunali pronunciarono la loro assoluta incompetenza in questa materia. Erskine May, trad. ital., Appendice, p. 782; E. Pierre, op. cit., p. 458.

(2) Reg. della Camera, art. 49 (già 57): id. del Senato art. 63.

e usare una grande pazienza per qualche cervello malato, che mutare l'Assemblea dei rappresentanti della nazione in una caserma, con un severo Regolamento di disciplina, che costringa tutti a parlare, a muoversi, ad agire, come piace alla maggioranza ed al Governo che essa sostiene e difende, talvolta con intemperanze ed intolleranze anche peggiori di quelle contro le quali si invocano i rigori del Regolamento (1).

Connessa alla disciplina parlamentare è la materia dei congedi, la quale, nella maggior parte dei Regolamenti, è trattata con una leggerezza spiegabile appena là dove l'esercizio dell'ufficio parlamentare è interamente gratuito. Chi accetta un mandato, deve adempierlo; il primo dovere del senatore e del deputato è di assistere ai lavori e prender parte alle discussioni dell'Assemblea di cui fa parte. In Francia si usò sempre un certo rigore per i congedi; non mancano esempi di rifiuto ed anche nel vigente Regolamento si richiedono motivi di famiglia, di salute o di pubblico servizio e il parere favorevole della Commissione dei congedi. Chi si allontana senza congedo, o non torna quando è spirato, perde la sua indennità; la legge austriaca del 12 maggio 1873, dichiara decaduto il deputato che manca alle sedute oltre gli 8 giorni senza regolare congedo; la stessa decadenza si pronuncia nel Vittoria dopo una sessione, nel Canadà dopo due, e generalmente l'assente senza regolare congedo, talvolta anche in congedo per motivi che non siano di salute, perde l'indennità. In Italia il congedo è una formalità vana, che si domanda per cortesia, allo scopo di ridurre il numero legale, e si accorda leggiermente, spesso anzi *sine causa,* ai molti che all'ufficio di

(1) In seguito alle violenze di linguaggio ed alle scene provocate alla Camera dagli on. Matteo Renato Imbriani, Gaetano Agnini e da altri, venne proposto di accrescere l'autorità del presidente aggiungendo al Regolamento nuove misure disciplinari. Riferì su di esso, per la Commissione permanente, l'on. Emilio Sineo. V. Legisl. XIX, Sess. 1, *Docum.* VII *A* e VII *bis A*, 26 giugno 1895, che proponeva di aggiungere al richiamo all'ordine: 1. il divieto di parlare per tutta la seduta; 2 la censura inflitta dalla Camera, con sospensione della parola per tre a quindici giorni; 3. l'esclusione dall'aula per uno a dieci giorni, da applicarsi sempre dal Presidente o dalla Camera senza discussione. — La minoranza della Commissione si dichiarò contraria a tali proposte osservando " che il Regolamento in vigore, nella parte disciplinare ebbe la conferma del tempo e venne riconosciuto sufficiente attraverso procellose discussioni, nelle quali rifulse l'autorità del Parlamento italiano ", e fu l'opinione che io difesi sempre, non senza fortuna, sino a che feci parte della Giunta del Regolamento.

deputato chiedono solo l'onore, i favori del Governo ed i viaggi gratuiti sulle ferrovie (1).

4. *Il Parlamento e il paese.* — Le relazioni della Camera col pubblico non riguardano solamente la presenza degli " estranei „ alle discussioni parlamentari e la pubblicazione dei rendiconti, che sono argomenti sui quali non v' è quasi più dissenso alcuno. Trattasi piuttosto di uno scambio continuo, vivo, fecondo di idee, di simpatie, di riguardi, quale dovrebbe correre in ogni Stato libero tra la nazione e l'Assemblea che la rappresenta, di una partecipazione energica, sincera, operosa di tutto il popolo alla vita pubblica, come dire la politica fatta cosa di tutti, non mestiere di pochi, e del quale i pochi, come di ogni altra cosa, debbano vivere. Così in Inghilterra, ministri e legislatori stanno sotto il continuo e vigile sindacato della pubblica opinione, per cui il Governo rappresentativo riesce veramente quale dev'essere, un Governo *of the people, by the people, for the people;* ministri e legislatori sono obbligati frequentemente a parlare al popolo nei pubblici comizii, a dare spiegazioni chiare ed esplicite sulla loro condotta, ad illuminarlo sulle questioni del giorno, e contribuiscono nel modo più efficace alla sua educazione. A tutto ciò reca grande aiuto la stampa, che ha saputo acquistare, come a suo luogo vedremo, autorità e potenza, ed è gran parte di quell'alto grado di civiltà politica cui è pervenuta la moderna Inghilterra. Gli uomini politici sentono il preciso dovere di giustificarsi d'ogni accusa, di rispondere ad ogni domanda, di rintuzzare ogni offesa, di non poter rimanere sotto il peso di una calunnia o di un sospetto mai. Coi giornali concorrono a tale risultato le associazioni, potenti, autorevoli, diffuse in tutto il paese, elemento essenziale della disciplina e della forza dei partiti parlamentari. Gli uomini politici, ai discorsi ed alle lettere, aggiungono contributo di conferenze e di denaro per tutte le opere utili all'educazione del popolo, spendendo quasi intere la loro attività personale e la loro energia per l'esercizio del mandato altissimo di rappresentanti della nazione (2).

(1) Mancini e Galeotti, op. cit., tit. I, cap. VII, § 3. Nn. 146-154 e Appendice; E. Pierre, op. cit., lib. III, sez. V, cap. VII, p. 474-480.

(2) Erskine May, op. cit., pp. 198-205, e *Storia costituzionale d'Inghilterra*, cap. VII; Brunialti Attilio, *Il sistema parlamentare in Inghilterra e in Italia*, pref. al vol. III della " Bib. di sc. pol. „, serie I: Meale G., *Senno e brio*, ecc., e specialmente una

Come siamo lontani da cotesta associazione di sentimenti e di forze tra il Parlamento e il paese in altri Stati, ma sopratutto in Italia, è pur troppo argomento conosciuto sino alle più severe espressioni, ed alle più sconvenienti esagerazioni (1). Il Parlamento pare oggi quasi una oligarchia di gente, che comperato il voto di un corpo elettorale poco colto, punto scrupoloso ed assai maneggevole, si allontana dalla vita del paese, vivendo in un ambiente privilegiato e corrotto, e dall'alto influendo su tutto e su tutti, tenero solo del proprio tornaconto, sia ambizione, posizione sociale o indebito lucro. Ma, come ben dice Francesco Ambrosoli, " fate che questa oligarchia funzioni come un'Assemblea legislativa dovrebbe, consacri tutto il suo tempo agli interessi maggiori dello Stato invece di perderlo nel lavoro parassitario o d'apparenza, compia i doveri pei quali è istituita, dando essa il primo esempio di ordine, di disciplina, di regolata operosità; fate che per adempiere queste funzioni essa non sia costretta a separarsi troppo a lungo dalla vita locale, a diventare quasi estranea ai sentimenti dei cittadini come alle occupazioni e al carattere del viver privato, — e diverso sarà il giudizio del paese „ (2). Cia-

non meno interessante opera del medesimo autore: *Moderna Inghilterra, educazione alla vita politica*, 446 pp., in-8°. Torino, Bocca, 1888; ARTHUR CRUMP, *A short enquiry into the formation of the political opinion*, 2ª ed., London, Longmans Green, 1888.

(1) " ... I deputati... non sono, salvo rare eccezioni, i migliori della nazione, sono spesso anzi gente mediocre; conquistato il seggio, fanno i propri interessi non quelli degli elettori o fanno gli interessi di questi solo in riguardo al vantaggio personale che ne possono trovare; manca od è debole la disciplina di partito ove sarebbe necessaria e la si trova invece sotto la forma losca di camorra o sotto la forma ridicola di puntiglio nelle questioni in cui le grandi idee politiche non entrano... il regionalismo ed il campanilismo... dominano e spadroneggiano insieme all'egoismo individuale, portando l'immoralità dentro e fuori del Parlamento, e facendo del deputato, che dovrebbe essere un legislatore conscio del suo altissimo ufficio, un uomo che rende molti favori nella speranza che a lui si ricambino con uno solo, eleggerlo nuovamente „. SCIPIO SIGHELE, op. cit., pp. 1-2.

" Il concetto del regime parlamentare è generalmente falsato presso di noi; donde segue, fra altro, che nel Collegio molte volte si riguardi il deputato come una specie di procaccino, od obbligato sollecitatore o mediatore fra gli elettori suoi ed il Governo, e tanto più da encomiarsi, quanto più egli si mostri procacciante e adoperante per gli interessi grandi e piccini, anzi per effettuare vendette politiche, ed ottenere grazie indebite, ed illudere (*sic*) leggi e regolamenti.... RONCATI FRANCESCO, *La decadenza della moralità e il contagio morale*, nell' " Ann. dell'Univ. di Bologna „, anno 1894-95, p. 52; Cfr. inoltre A. MAJORANA, *Del parlamentarismo* e le altre opere altrove, insieme a questa, citate.

(2) *Salviamo il Parlamento!* 77 pp. in-8°, Milano, Treves, 1895, p. 56.

scuno si adoperi il meglio che può e sa a diminuire gli inconvenienti [1], specie quelli che gridano più alto e più vedono i mali, e il paese imparerà a stimare e ad amare il suo Parlamento, ne apprezzerà i benefici, vivrà della vita sua e lo riconoscerà anzi come strumento operoso di educazione politica, di sociali riforme, di benessere e di libertà.

Il pubblico partecipa alle discussioni parlamentari di presenza o seguendole nei rendiconti dei giornali, ma questi non furono sempre consentiti dalle Camere. Gli storici dell'Inghilterra e delle prime Assemblee coloniali americane narrano la lunga lotta sostenuta contro gli stampatori, che primi divulgavano le discussioni parlamentari. Lungi dal diffondere i discorsi pronunciati nel loro seno, i Parlamenti ne vietavano severamente la riproduzione, affinchè non ne seguissero accuse, processi, non fossero puniti i deputati ed il Parlamento stesso disciolto. Secondo una deliberazione del 18 luglio 1641 " a nessuno era lecito pubblicare ciò che aveva detto nella Camera dei Comuni senza il consenso di questa „ [2], e poichè Sir C. Dering, pochi mesi dopo, disobbedì, fu messo in prigione e il suo libro bruciato per mano del carnefice. Dopo la rivoluzione del 1688, sebbene ne fossero cessati in gran parte i motivi, il Parlamento si mostrò più geloso che mai di qualsiasi accenno alle sue discussioni, ma gli editori, più astuti o più audaci, sfidarono divieti, pene, repressioni, sino a che la pubblica opinione li secondò, e gli ostacoli a poco a poco scomparvero. " Nella storia del nostro paese, scrive Erskine May, nulla, neppure la riforma elettorale, ha contribuito alla libertà ed al buon Governo più dell'intera libertà dei rendiconti parlamentari, e nessun maggiore servizio ha reso la stampa alle libere istituzioni dell'ardire con cui sfidò il privilegio parlamentare, lavorando per gli interessi del popolo „ [3]. Così dal 1803 si

(1) Gaetano Negri, nella " Perseveranza „, ottobre 1895. — Quello che da vent'anni vado ripetendo nei miei scritti, ho procurato di fare, e nei 12 anni che appartenni al Parlamento ho inteso l'ufficio mio di un deputato come ufficio d'educatore, specie quando me ne consentì maggior agio il collegio uninominale...

(2) E ne dissero le ragioni lord Hartington, nella tornata del 4 maggio 1875, e lord Campbell nel 1879. — Cfr. Hatsell, op. cit., II, e si vedano le severe risoluzioni prese dai Comuni il 2 febbraio e 28 marzo 1642, 22 dicembre 1644, 11 febbraio 1695, 27 febbraio 1698, dai Lordi il 27 febbraio 1698, ecc. ecc.

(3) Op. cit., cap. VII, e vedi la Relazione della Commissione d'inchiesta *on House of Commons, Admission of strangers*, nei *Parl. Pap.*, vol. XII, pp. 371-447. London, 1888.

pubblica il riassunto dei discorsi parlamentari, senza alcun carattere ufficiale, ma con la revisione degli oratori e con un sussidio del Governo e della Camera. Ad onta di proposte e di studi numerosi [1] il Parlamento inglese non si indusse mai a pubblicare il testo stenografico dei discorsi, che a Westminster, come a Montecitorio e dovunque, vanno aumentando di numero e di durata. Si pubblicano invece con grande larghezza le relazioni presentate dalle varie amministrazioni pubbliche, dalle commissioni parlamentari, da membri delle Camere incaricati di indagini speciali, porgendo anche agli studiosi di materie politiche e sociali una inesauribile miniera di notizie, di discussioni, di importanti conclusioni.

Quasi tutti i Parlamenti pubblicano il " processo verbale „ delle loro sedute, cioè un breve riassunto dei fatti e dei discorsi di ciascuna seduta, che viene approvato dalla Camera stessa ed ha carattere di documento. Molti pubblicano altresì il testo di tutti i discorsi, raccolto col mezzo della stenografia, ma solo da pochi anni e sempre tra vivaci proteste sulla poca utilità di una così voluminosa pubblicazione. E poichè cotesti resoconti, per colpa dei legislatori e sopratutto dei Ministri che correggono i loro discorsi, e non lo sanno fare, come pur dovrebbero, nelle ventiquattr'ore, riuscivano per lo più inutili anche per l'indugio con cui si pubblicavano, si vennero introducendo i resoconti sommarii, dal 1879 nella Camera dei deputati italiana e dal 1882 nel Senato. Questi resoconti non hanno però carattere di autenticità, come il processo verbale e come il resoconto stenografico corretto dagli oratori stessi o dai revisori dell'Assemblea, e dove talvolta si tollerarono aggiunte di quadri illustrativi, di documenti, di discorsi " rientrati „, e persino mandati da assenti [2].

La medesima severità usò per secoli il Parlamento inglese contro gli estranei. Ancora il 18 aprile 1788 ed il 26 maggio

(1) Nel 1888 si fece una indagine *on the cost und method of the publication of the debates and proceedings in Parliaments*, nei *Parl. Pap.*, vol. X, pp. 411-597, London 1888, di cui è un cenno di R. De Laboulaye negli " Annales de l'école libre des sc. polit. „, IV, 1889.

(2) Così si pubblicarono i discorsi non pronunciati per l'ora tarda degli onorevoli Stefano Braggio (21 ottobre 1848), Antonio Louaraz (23 gennaio 1851), Tommaso Agudio (31 maggio 1860), Valentino Pasini (1 luglio 1861). Il 22 aprile 1857 fu pubblicato un discorso dell'on. Antonio Louaraz assente; l'11 luglio 1862 alcuni documenti di difesa personale dell'on. Federico Menabrea, e così in altre occasioni. Mancini e Galeotti, op. cit., pp. 115-120.

1802 la Camera dei Lordi deliberava, " che nessuna persona poteva entrare nel palazzo della Camera eccetto i Lordi, i Pari che non siedono ai Comuni, gli eredi loro ed i funzionari addetti al servizio ". Ma dal 30 giugno 1849 la tolleranza diventò ufficiale e vi furono tribune per il pubblico, ammesso con biglietti firmati da un Pari. Nella Camera dei Comuni si approvava fino al 1845 una risoluzione sessionale, per cui il sergente d'armi poteva arrestare qualunque estraneo scorgesse o gli fosse da un deputato additato nell'aula. Poi si usò maggiore tolleranza, furono costruite gallerie ad uso del pubblico, e rare volte avvenne che un deputato scontroso e vendicativo avvertisse il presidente che " c'erano estranei ", obbligandolo così ad escluderli (1). Dopo le deliberazioni del 27 aprile e del 30 maggio 1875, si richiede per tale esclusione una deliberazione della Camera, di cui non mancarono esempi.

Anche in Francia la pubblicità delle discussioni parlamentari fu per qualche tempo contrastata, ed in verità le difficoltà materiali, e le pressioni esercitate dal pubblico sulle prime Assemblee di quel paese fornivano agli avversari della pubblicità serii argomenti. Ma sull'esempio della Carta del 1830 (art. 27), tutti gli Stati accolsero il principio della pubblicità delle sedute, e l'art. 5 della legge costituzionale francese del 16 luglio 1875, come già l'art. 52 dello Statuto italiano, lo confermò esplicitamente, mentre i regolamenti interni contengono le norme necessarie per la polizia delle tribune (2). Se alcuni deputati o senatori lo chiedono (in Italia 10) le sedute si possono tenere sempre segretamente, come si usa per i bilanci interni della Camera e si propose talvolta per argomenti delicati attinenti alla sanità pubblica (3). Nelle tribune che corrono tutto intorno all'aula sono ammessi, con o senza biglietti, fino a che vi sono posti, coloro che desiderano di assistere alla seduta (4). Devono naturalmente tenere un con-

(1) Ciò avvenne ancora l'11 giugno 1873, su proposta di Enrico Mitchell, che ce l'aveva coi giornalisti; il 27 aprile 1875 su proposta di Biggar, che voleva mostrare così l'assurdo di cotesta vecchia usanza. Cfr. Erskine May, op. cit., pp. 205-209.

(2) Regol. francesi, Senato art. 110 a 113, Cam. Dep., art. 136 a 139; id., del Senato ttaliano, art. 100 a 102; id., della Camera, art. 41 a 46.

(3) Così per la discussione dei capitoli del bilancio dell'interno relativi alla prostituzione ed ai regolamenti sanitarii, ecc.

(4) Le tribune del Senato contengono 472 posti (di cui 288 a sedere): quelle della Camera dei Deputati 745 (di cui 465 a sedere) e sono divise in tribune

tegno decente, e non sono più tollerati gli applausi, le disapprovazioni, e persino i discorsi, che si potevano perdonare nel prorompere dei primi entusiasmi (1). Per cui più d'una volta è avvenuto, che in seguito a grida, a disapprovazioni, ad applausi, il Presidente della Camera abbia fatto sgombrare una o più tribune ed anche tutte, dagli uscieri assistiti dalla forza armata che vigila alla tutela dell'ordine ed a titolo d'onore. In questi ultimi tempi, poi, in seguito agli attentati dei feniani in Inghilterra, degli anarchici in Francia, ed al gitto di documenti nell'aula, che pare si vada sostituendo in Italia allo screditato diritto di petizione, si è aumentato il rigore delle ammissioni e raddoppiata la sorveglianza (2).

CAPO V.

Poteri delle Camere.

Le Camere esercitano poteri, i quali sono tra loro distinti non solo pel contenuto, ma per la natura, pel modo come si esercitano e per l'estensione. Tiene il primo luogo il potere legislativo, il quale si connette a tutto l'ordinamento della procedura parlamentare, e ad esso s'abbina il potere di finanza, nella sostanza identico, per quanto diverso nella forma e più nel grado con che le due Camere lo esercitano. Un potere di sindacato esercitano le Camere con le interrogazioni, le interpellanze, le mozioni, la censura o l'approvazione degli atti del Governo, e lo completa il potere d'inchiesta con cui esercitano la loro funzione ispettiva. Hanno da ultimo una parte

pubblica, della real casa, della stampa, dei funzionari, dell'esercito, della magistratura e del corpo diplomatico; il Senato ha una tribuna speciale anche per i deputati; la Camera ha inoltre tribune per i senatori, per le signore, per le signore dei deputati, per l'ufficio di presidenza e per gli uomini (riservata).

(1) Mancini e Galeotti, op. cit., pp. 111-1115.

(2) Nel 1894, nella Camera dei deputati francese, nell'italiana ed in qualche altra furono compilati speciali regolamenti per l'ammissione alle tribune. I biglietti si distribuiscono con molte precauzioni, e lo scarsissimo pubblico ammesso senza biglietto si trova sempre tra due file di guardie di P. S. in borghese o in uniforme.

nell'esercizio del potere giudiziario, specie il Senato per giudicare i proprii membri, e la Camera per consentirne il processo e l'arresto, potere che si connette con le prerogative parlamentari.

A. *Il potere legislativo e la procedura parlamentare.*

Il potere legislativo dà luogo ad un doppio ordine di considerazioni, uno dei quali si connette alla sostanza di esso, ai suoi limiti ed ai principii sui quali si fonda, l'altro al modo come si esercita, cioè alla procedura parlamentare.

1. *Il potere legislativo e la legge*[1]. — La principale attribuzione dei Parlamenti è quella di fare le leggi, per cui vengono spesso denominati Corpi od Assemblee legislative, e come a legislatori rivolgonsi loro, nei discorsi e nei messaggi consueti, Re e Presidenti di repubbliche unitarie o federali. I *Manuali*, che ne raccolgono le consuetudini, gli usi e le leggi, dedicano a questa massima funzione dei Parlamenti la più diffusa e particolareggiata attenzione, come una delle accuse più ripetute dagli avversarii del sistema parlamentare è quella della loro imperizia relativa, per la quale attingono argomenti da Giovanni Stuart Mill a Scipione Sighele, e da Rodolfo Gneist a Carlo Perrin. È un ufficio che i Parlamenti devono esercitare tra le maggiori difficoltà, derivanti dalla loro composizione, dalle norme che sono tenuti a seguire, dalla crescente e varia complicazione degli interessi sociali, dall'attività sempre più vigorosa e diffusa della coscienza nazionale. E taccio delle maggiori e più sostanziali, derivanti dallo stato caotico, anarchico, delle scienze morali, le quali, consumato, o quasi, il divorzio con la teocrazia, non hanno ancora consacrate le nozze con la scienza. Il legislatore, invece di avere a sua disposizione un tesoro di massime e di principii sicuri ed incontrastati, deve arrestarsi ai nudi fatti, od andare brancolando quasi alla cieca tra le più disputate teorie, le quali lasciano nella maggiore incertezza il campo, i limiti, i metodi dell'azione sua, e lo costringono ad una modestia di applicazioni cui mal si acconcia il naturale orgoglio di lui, specie nella sua

[1] Per un più ampio sviluppo della materia si veda il mio scritto *La legge nello Stato moderno*, 310 pp. in-8°, Torino, Un. Tip. Ed. s. 1888 (pref. al vol. IV della " Bibl. di sc. pol. „ serie I).

espressione collettiva e sotto l'usbergo di una irresponsabilità poco meno che assoluta. Questo solo noi possiamo con sicurezza affermare, che la legge deve mantenere l'identità, la coerenza, la vitalità, lo svolgimento armonico di tutti gli individui, i gruppi, i sodalizii, onde lo Stato si compone e dello Stato medesimo, agevolando le relazioni reciproche, temperando gli urti e i conflitti [1].

Legge è la norma prescritta dalla suprema autorità dello Stato e dichiarata con effettiva sanzione obbligatoria. Quando, nel progresso sociale, le costumanze perdono quell'autorità e chiarezza e quel primitivo carattere di semplicità, che nella cerchia ristretta delle società primitive le facevano appropriate a rappresentare fedelmente il sentimento del diritto, sottentra l'azione della legge più rigorosa e precisa. La legge, forma più perfetta del diritto, esce dallo Stato, forma più perfetta della società. La consuetudine e la giurisprudenza le spianano la via, preparando quella i materiali, questa somministrando concetti ordinati e precisi, correggendo e specificando i materiali preparati dalla consuetudine. Nei primi tempi la legge è una consuetudine prevalente, che si estende, si diffonde, e, riconosciuta dalla coscienza popolare, lo è pure solennemente, nelle forme prescritte, dall'autorità dello Stato. Come in questi primi tempi, così più tardi, il legislatore deve essere l'interprete del volere universale, affinchè la legge rimanga sempre l'immagine della coscienza giuridica della nazione, risponda veramente ai suoi bisogni, contribuisca efficacemente al progresso sociale, anzichè opporvi ostacoli od indugi [2]. Quando il cittadino, solo o comunque aggruppato, quando lo Stato, sotto pretesto di libertà, agisce per modo da turbare l'identico diritto altrui e dall'azione dell'individuo, del gruppo, della pubblica autorità comunque inspirata e diretta, deriverebbe altrui danno permanente e in ogni caso maggiore dell'effimero vantaggio procurato, interviene la legge, espressione del diritto, del bisogno, dell'interesse di tutti od almeno del maggior numero contro l'interesse, il bisogno, talvolta persino contro il diritto particolare, vindice dell'umana solidarietà, difesa contro tutte le forze che cospirano ai danni di essa, istinti, passioni, leggi fisiologiche determinanti, fatali e ciechi impulsi di forze materiali, aberrazioni del sentimento e dell'idea.

---

(1) Sheldon Amos, *The science of law*, 6ª ed., London, 1885. Pref. p. vii.
(2) Brunialti, *La legge*, ecc., pp. 10-11.

Lo sviluppo della vita sociale, colle crescenti relazioni tra gli uomini prima poco meno che isolati, l'influenza che il soprannaturale esercita appena essi sono in grado di scambiarsi le impressioni subìte dalla natura nella prima evoluzione delle idee umane dànno alla consuetudine un potere accresciuto dal semplice fatto della ripetizione dei medesimi atti, sì che essa domina con tale regolarità ed ubiquità, da presentare tutti i fenomeni principali e praticamente più importanti della legge. La legge rimane a lungo volontà del Nume: si chiedono al soprannaturale non solo le norme di condotta per i casi speciali, ma altresì i criterii per risolvere i conflitti. Quando non possono più far credere che ciascuna sentenza sia loro inspirata dal cielo, le aristocrazie e le oligarchie che hanno acquistato il dominio asseriscono di conoscere le leggi *ab antiquo*, di sapere come debbano esser sciolte le controversie *more majorum*. Ma allorchè la classe dominante è trascinata ad abusare del monopolio suo, il popolo vuole che norme e consuetudini siano messe in iscritto, e recate così a conoscenza di tutti i cittadini.

Norme venute dal cielo, armate di sanzioni religiose e civili, valgono a contenere, meglio d'altri freni, le azioni umane. Ma la rigidezza ed immutabilità loro urta contro difficoltà ed impossibilità pratiche, nuoce al progresso, ed allora si ricorre alle finzioni legali. Così si vengono affermando due nuovi fattori della legge, la volontà del Capo dello Stato e l'influenza della pubblica opinione, quest'ultima appena avvertita ed oscura sebbene sia il più vigoroso germe della legge, che riuscirà a prevalere nello Stato moderno. I Greci afferrano di preferenza il diritto siccome idea che illumina l'intelletto: i Romani lo riguardano come una legge, cui debbono sottoporsi le volontà individuali: i Germani lo considerano sopratutto come podestà dell' individuo, della famiglia, della tribù [1]. Una volontà diversa da quella presunta di un Ente soprannaturale, da quella manifesta del Re riesce ad avere organi proprii, dapprima con poteri delegati, con autorità consultiva, con limitate manifestazioni, poi con decisa prevalenza. Così nell'urto e nelle reciproche influenze romane, cristiane, germaniche, la legge afferma il proprio potere, domina l'anarchia feudale, si eleva a maggior altezza nel Comune, si avvia ad essere la manifestazione di una coscienza popolare, cui si erano venuti foggiando nelle

(1) CARLE, *La vita del diritto*, pp. 101-102.

istituzioni politiche inglesi gli organismi più appropriati ad elaborarla ed a formare alla fine il precipuo potere legislativo dello Stato moderno.

Le leggi, dopo essere state a lungo una confusa miscela di prescrizioni politiche, religiose, morali, sociali, igieniche, si vanno epurando da tutto ciò che è estraneo all'ufficio loro e meglio adattando alla necessità dello Stato e della società. Estese alla generalità dei cittadini, accresciute di numero per la crescente complicazione dei rapporti sociali, messe in iscritto perchè siano meglio conosciute ed osservate, vengono raccolte nei codici, che regolano nella varietà e pienezza delle loro manifestazioni tutte le relazioni sociali. Ma il concetto ed il fondamento della legge, lungi dal raccogliere l'universale adesione, sottoposti nel nostro secolo ad una analisi complessa e sottile, come tutte le idee e le convinzioni sulle quali l'umanità aveva edificate le sue dottrine morali, religiose, sociali, sono materia a nuovi conflitti. La scuola teologica difende vigorosamente l'origine divina della legge (1); in Germania vi ravvisano prevalente la forza, e riconoscendola quasi una manifestazione provvidenziale le segnano un alto ideale (2); gli Inglesi non sanno allontanarsi dall'utile, e riconducono volentieri tutto l'ordine civile e politico ad una combinazione di interessi determinati dalle leggi naturali (3); i Francesi, gli Italiani e le altre genti latine errano incerti tra un vago spiritualismo ed un naturalismo insufficiente, che ai più forti ingegni non sembrano del tutto inconciliabili (4). Tutte le diverse teorie esercitano infatti sulla formazione della legge la loro azione e la loro influenza, e giova tener conto di tutti gli elementi, di tutte le forze, di tutte le azioni che vi concorrono e sulle quali la legge può, a sua volta, influire. Le teorie esclusive, qualunque ne sia il fondamento, diritto divino, utilità gene-

(1) C. PERIN, *Leggi della società cristiana*, trad. it., Parma, 1876, vol. I, lib. II, capi I e II; PECCI (LEONE XIII), *La Chiesa e la civiltà*, Perugia, 1877, VII.

(2) TRENDELENBURG, *Il diritto naturale fondato sull'etica*, § 15, e vedi le opere di E. KANT, G. F. HEGEL, ecc.

(3) G. LOCKE, *Del Governo civile;* G. BENTHAM, *Lectures on jurisprudence or the philosophy of positive law*, 4ª ed., London, 1879; G. STUART MILL, *Utilitarianism*, London, 1863, cap. V; SHELDON AMOS, *Science of law*, London, 1887; T. DICEY, *The law of the constitution*, London, 1892.

(4) E. CARO, *Problèmes de morale sociale*, Paris, 1887, e per l'Italia vedi le opere di GIANDOMENICO ROMAGNOSI, ANTONIO ROSMINI, FRANCESCO CARRARA, PASQUALE STANISLAO MANCINI, MATTEO PESCATORE ecc.

rale e particolare, determinismo, in qualunque maniera si esplichino, hanno un comune difetto necessario, quello di esagerare la potenza del legislatore, mentre è necessario che le leggi abbiano pur esse i loro limiti. La determinazione di questi limiti, sempre più precisa ed intelligente, è una delle più preziose conquiste della moderna scienza politica, imperocchè se noi dovessimo proprio inchinarci a nuovi idoli, mettere sugli altari la ragione, la forza, la materia, preferiremmo serbar fede a numi meglio accessibili e consueti.

Frasi vuote di senso, per quanto inspirate a nobili ed alti intendimenti, proclamano la legge siccome posta dalla rivelazione, che trascende i limiti delle umane cose, dimostrata dalla ragione, che rare volte prevale od è anzi l'avvocato degli istinti, dei bisogni, delle passioni dell'uomo. La vita sociale, l'azione dello Stato, la civiltà, il benessere sono possibili, perchè furono riconosciuti necessarii per il bene di tutti i freni della legge, e tutti contribuiscono a formarli, a mantenerli, a difenderli, perchè vi è una misura di coazione che ciascuno riconosce necessario ed utile imporre anche a se medesimo, incaricando in cotal modo gli altri, cioè la società, lo Stato, le autorità sue di far rispettare sempre, in qualunque modo e luogo, anche contro di lui medesimo, quella suprema tutela che è la legge. Siffatto concetto della legge risponde anche alle migliori tradizioni della scuola italiana, le quali, togliendo gran parte degli elementi loro dal diritto romano, e sopratutto il metodo, affermarono sempre più l'esatta corrispondenza del diritto al fatto, sapientemente associando le idee del diritto, della libertà, della forza, e volgendole insieme al bene, al giusto, all'utile individuale e sociale[1]. Poco importa, che dal cozzo dei sistemi, usciti dal suolo, come i guerrieri della favola, per atterrarsi a vicenda e dal mutuo eccidio, nascano le rigide, insuperabili diffidenze, ed il mondo, sedotto dai dolci inganni di una sterminata vanità, si addormenti troppo sovente

---

(1) Saverio Scolari, *Istituzioni di scienza politica*, nota cotesto carattere temperato della scuola giuridica italiana, ma non avverte abbastanza come i nostri più illustri pensatori e scrittori politici, da Dante Alighieri a Giandomenico Romagnosi, da Nicolò Machiavelli a Enrico Pessina, da Giambattista Vico a Matteo Pescatore, abbiano saputo attenersi a questo giusto mezzo, applicando alla scienza delle leggi le norme che Leonardo da Vinci additava alla pittura. V. T. Mamiani e P. S. Mancini, *Fondamenti della filosofia del diritto*, 4ª ed., Torino, 1859; A. Rosmini, *Filosofia del diritto*, vol. I, p. 61 e seg.; E. Pessina, *Il naturalismo e le scienze giuridiche*, prolusione, Napoli, 25 nov. 1876.

nelle spire di un immenso equivoco, se da ogni fatto deriva una nuova esperienza, se ogni osservazione mette l'individuo e la società meglio in grado di profittarne, se l'ideale e il reale si vengono così accostando nel fatto, più che nella mente dei pensatori sovrani.

A questo concetto della legge si inspira l'ufficio del legislatore, che deve sempre circondarsi di sottili, infinite cautele, tener conto di tutti gli elementi, procedere passo passo, secondo i risultati dell'esperienza, pronto sempre ad emendare, a correggere, ad attenuare l'opera sua. Già le verità dogmatiche si rifugiarono nella matematica e le infallibilità si infrangono ad una ad una. La fiducia illimitata di altri tempi nelle leggi, nell'azione dello Stato, nell'autorità è dovunque scossa, o ridotta a più giusti confini. Non è possibile far buone leggi senza conoscere prima quelle che regolano i fenomeni sociali, senza conoscere gli uomini, per i quali le leggi si fanno, nella infinita varietà loro. Anche quando una legge ci sembra necessaria, una riforma ottima, giova considerare se sia veramente necessaria, perchè non sia stata compiuta, o non lo sia stata da altri popoli, in altri tempi, od abbia fatto cattiva prova. " Una legge, come qualsiasi apparecchio sociale, deve svilupparsi a poco a poco, come da un germe; nulla vi deve essere successivamente aggiunto, che non sia domandato, necessario, sancito dall'esperienza. Solo provando e riprovando si riesce a formare un apparecchio conveniente „ (1).

Gli infiniti documenti della presunzione, della fretta, dell'ignoranza del legislatore, onde sono pieni gli annali parlamentari e la storia di tutti i paesi liberi, dovrebbero, se non altro, mostrare che uno dei caratteri del nostro tempo, ed uno dei mali onde maggiormente soffrono i popoli da un secolo a questa parte, è l'abuso della legislazione, la cieca fede con cui la legge scritta si reputa sicuro stromento di progresso. Non bisognerebbe mai dimenticare, che la legge è un freno, un limite, un vincolo, e l'ideale non è di averne il maggiore, ma il minor numero, o piuttosto il numero strettamente necessario a ciascuna condizione di uomini e di tempi. Sino a che le leggi limitano il campo dell'arbitrio gerarchico bene sta; ma allorquando limitano, frenano, inceppano l'azione individuale o collettiva, è sempre necessario esaminare il loro fondamento o per lo meno acquistare la sicurezza sperimentale, che l'utile e il bene che

(1) E. SPENCER, *Trop de lois*, pp. 41-42.

ne deriveranno, saranno più grandi del disagio, della lentezza, delle perdite derivanti ai cittadini tenuti alla loro osservanza. Il legislatore deve procurare, insomma, con tutte le sue forze, che le norme da lui poste a regola degli atti individuali, collettivi e sociali, abbiano quella vigorosa e schietta sanzione, grazie alla quale soltanto esercitano un impero autorevole e incontrastato. Egli non deve essere un matematico, che proceda per assiomi, ma un naturalista, che senza preoccuparsi di teorie o di principii, intento tutto ai fatti positivi che si svolgono davanti a lui, indaga, sperimenta, discute. Lo Stato, i minori gruppi sociali, coi loro distinti scopi amministrativi, politici, religiosi, economici e via via, gli individui tutti, hanno uguali diritti, determinati dalla diversa natura organica, dal modo d'azione, dal fine. Il legislatore deve limitarsi a tutelare la loro armonia sino a dove possono coesistere e svilupparsi armonicamente; dove sorgono conflitti naturali o provocati, deve impedirli, attenuarli, conciliarli col minor possibile sacrificio reciproco [1].

La legge deve rispettare del pari la coscienza e la ragione, la fede e la scienza, comunque esistano e si manifestino nell'uomo, e tenerne anzi il debito conto, come di tutti gli altri fenomeni sociali. Non combatte, nè afferma l'esistenza dei grandi problemi concernenti i principii ed il fine ultimo dell'universo e dell'uomo; riconosce anzi, che le aspirazioni soprannaturali hanno una radice indistruttibile nell'anima umana ed una influenza decisiva nella società. Non combatte, nè afferma le conclusioni più audaci della scienza, se anche queste, disconoscendo ogni libertà del volere, neghino la coscienza e la responsabilità umana. L'ufficio del legislatore appare insomma spoglio della fantastica potenza che gli venne attribuita, ma non ne risulta alcuna diminuzione di difficoltà o di grandezza al còmpito suo; egli deve osservare con diligenza tutti i fenomeni della vita sociale ed individuale, analizzarli, raffrontarli, trarre da questo studio gli elementi più sicuri per tracciare o modificare le leggi, conforme agli usi, alle condizioni, alle tendenze, ai bisogni dei cittadini.

Non è qui il luogo di esaminare i fattori precipui, coll'aiuto

(1) Jacques Matter, *De l'influence des lois sur les mœurs et des mœurs sur les lois*, 2ª ed., Paris, Didot, 1843; Janet P., *Histoire de la science politique* e le opere altrove citate di Carlo di Montesquieu, Enrico Buckle, Giovanni Draper, A. Sheldon Amos, ecc.

dei quali il legislatore delle genti moderne può compiere debitamente l'ufficio suo; la storia, l'esame dei singoli elementi, onde le diverse istituzioni risultano, la fisica sociale, la legislazione comparata porgono i sussidii più importanti, mentre il metodo sperimentale ha potuto condurre, anche in materia di legislazione, ai più meravigliosi progressi. La Gran Bretagna, gli Stati Uniti, la Svizzera tengono il campo in questa, come in altre materie del diritto pubblico; anche in altri Stati non mancano però esempi di leggi fatte in via di esperimento, per uno o due anni, ovvero per una sola parte dello Stato, dove ne è maggiore il bisogno o meglio consigliabile l'esperienza. La perpetuità delle leggi, che si scrivevano una volta sul bronzo, e la universalità loro, che si reputava necessaria conseguenza del dogma dell'eguaglianza, vanno impallidendo e dileguando, con tutti gli altri dogmi della scuola giacobina, la più fatale e disastrosa alla felicità dei popoli, al progresso della civiltà, alla sicurezza ed alla potenza dello Stato [1].

2. *La formazione delle leggi e la procedura parlamentare.* — Ciascuno degli Stati liberi moderni ha una propria maniera di fare la legge: ma per quanti vantaggi possa presentare un sistema in confronto di un altro, hanno tutti un valore molto relativo. In Inghilterra, più che altrove, la legislazione è il frutto del genio di quel popolo e si venne svolgendo, per così dire, *rebus ipsis dictantibus et necessitate exigente*. Leggi proprie sono quelle approvate dal Parlamento e sanzionate dalla Corona, le *statute laws*, che si distinguono in pubbliche, generali o locali, e private; le leggi non scritte o *common laws* compren-

1) Attilio Brunialti, *La legge*, ecc., p. 60-122; Léon Donnat, *La politique expérimentale*, Paris, 1885, che cita i fatti ed i documenti più numerosi ed importanti sul progresso del metodo sperimentale nella legislazione moderna. E di rimando, sulla legislazione giacobina e i suoi principî; vedi I. Taine, *Origine de la France, contemporaine, la Révolution*, II, p. 18 a 24; E. Spencer, *Trop de lois;* e M. Nordau, *Menzogne convenzionali della moderna civiltà*, trad. it., Milano, 1885, p. 196 e seg. 374, ecc. — Cfr. inoltre, in modo speciale i *Trattati di legislazione* di Geremia Bentham, di Augusto Comte e di Gaetano Filangieri, l'opera di P. Leroy Beaulieu sullo *Stato moderno*, nel vol. IV della " Bibl. di sc. pol. ", serie I, e: Sclopis Federico, *Storia della legislazione italiana*, Torino, 1856; E. Amari, *Critica di una scienza della legislazione comparata*, Genova, 1857; Saredo G., *Trattato delle leggi*, vol. I, Roma, Bocca, 1873; Bianchi, *Principî generali sulle leggi*, Torino, 1888; G. Carle, *La vita del diritto nei rapporti colla vita sociale*, Torino, Bocca, 2ª ed., 1890, e specialmente il meditato e completo volume di Alberto Morelli, *La funzione legislativa*, 390 pp., in-8°, Bologna, Zanichelli, 1893.

dono quelle massime, consuetudini ed osservanze, le quali, risalendo ad una antichità immemorabile, non sono state formalmente create e registrate dai legislatori, ma acquistarono forza coll'uso e sono generalmente accolte e rispettate.

Assai lentamente e fra molti contrasti il Parlamento inglese acquistò il suo massimo ufficio. Il consenso del *commune concilium regni,* sottentrato per l'ampiezza dello Stato all'Assemblea dei liberi, era stato richiesto sempre, ma la legislazione rimane essenzialmente regia sino al secolo XV. Il Parlamento rivendica la funzione legislativa esercitata dalle antiche Assemblee, e col mezzo di *petizioni* richiama l'attenzione della Corona sulle riforme più necessarie. Da principio la Corona ha facoltà di accogliere o no queste istanze del Parlamento, come negli Stati generali del continente; ma presto è costretta ad accoglierle sempre, perchè i Comuni appaghino i crescenti bisogni del regio erario. Sotto Edoardo III le leggi fatte dal re in Parlamento, registrate nei ruoli degli statuti, inalterabili ed inviolabili senza il consenso dei loro autori appaiono, già distinte dalle ordinanze emanate dal re in consiglio. In tutto il secolo XIV il re dava alle petizioni forma di leggi, ma spesso le alterava o le modificava; nel 1341 s'ebbe l'ultimo caso di revoca. Alla perfine, e fu sotto Enrico VI, i Comuni, dopo tentativi ed esperimenti infiniti, diedero alle petizioni loro la forma che proprio dovevano avere le leggi ed alla Corona rimase soltanto la facoltà di sanzionarle o ricusarle. Il numero degli statuti venne così aumentando sempre più ad ogni regno, e la media che prima della Ristorazione era stata di 15 a 20 l'anno e s'era poi elevata a 60, supera nel nostro secolo i 200. La stessa podestà regia di non sanzionare le leggi venne meno di fatto: dal tempo della regina Anna, non si ebbe più esempio di un *bill* arrestato dal *veto* della Corona.

Gioverà accennare brevemente come procede la discussione delle leggi nel Parlamento inglese, che è pur sempre il più antico ed importante del mondo. Avutane licenza dal suo Comitato, che per i progetti relativi al commercio, alla religione, alle spese deve essere esplicita, la Camera ordina la prima lettura del *bill* [1]. La proposta “ che il disegno di legge sia letto una prima volta e stampato „, si vota senza discussione e senza ammettere emendamenti. Il che è possibile in

[1] Erskine May, op. cit., trad. it., pp. 407-418.

Inghilterra, dove la parte che l'opinione pubblica prende ad ogni faccenda del paese è tale, che i rappresentanti sanno già se il principio che informa una proposta di legge, sia o no accettabile. Dopo la prima lettura, si stampa, si distribuisce e se ne annuncia a giorno fisso la seconda lettura. Questa è la vera discussione. Viene iniziata dal proponente, il quale, esposti, se crede, i principii fondamentali e le ragioni della proposta, domanda che sia letta *subito* per la seconda volta. Chi si oppone, può proporre che sia letta invece fra alcuni giorni, oppure fra tre o sei mesi, formola cortese di rifiuto che si usa per riguardo alla Camera che ha accettata la prima lettura. Accettata la proposta della seconda lettura, si ha per approvato il principio della legge, la quale passa allora al " Comitato generale di tutta la Camera " costituito assai semplicemente, appena lo *Speaker* che presiede la Camera, lascia il posto al *Chairman*, presidente del Comitato [1].

Nel Comitato della Camera ha luogo la vera discussione tecnica e particolareggiata, conforme al principio generale già ammesso, per guisa che se qualche deputato, con sottile astuzia, propone emendamenti i quali, anche per vie traverse, offendano il principio della legge, questi neanche sono messi a partito. Compiuto il lavoro, il *Chairman* ne riferisce alla Camera, che si ricostituisce col presidente suo, e senz'altra discussione prefigge il giorno per la terza lettura, la quale, in casi urgenti, può seguire anche immediatamente. La Camera ha poi sempre facoltà di rinviare il *bill* al Comitato, perchè riprenda in esame gli emendamenti introdotti, se anche fosse già cominciata ed in corso la terza lettura [2]. I *bills* di interesse privato ed alcuni altri si mandano a Comitati speciali *(select committees)*, che ne riferiscono poi sempre al Comitato di tutta la Camera [3]. Il bilancio e le leggi di finanza sono rinviati pure a speciali Comitati, quello dei sussidii e quello delle vie e dei mezzi, come a suo luogo vedremo. La terza lettura procede molto speditamente e rare volte dà luogo a sorprese o ad indugi [4].

---

(1) Ivi, ivi, pp. 419-427.

(2) Ivi, ivi, pp. 427-447.

(3) Ivi, ivi, pp. 447-452 e tutto il cap. XVIII.

(4) D. FRANQUEVILLE, *Le Gouv. et le Parl. brit., III. La procédure parlementaire*, Paris, 1887; R. GNEIST, *Storia del Parlamento inglese*, trad. Colucci; STUBBS, *Constitutional history of England;* BLACKSTONE, *Commentaries on the laws of England*, 15ª ediz., London, 1893; GLASSON, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, 6 vol., Paris, 1890-93; A. BRUNIALTI, *La legge*, ecc., p. 148-158. E specialmente

Il sistema è semplice ed antico. Le origini sue sono in parte oscure, in parte dovute a consuetudini, in parte rispondono a condizioni ora assai mutate, come l'uso di riunirsi in Comitato per evitare la soggezione d'un presidente di nomina regia, e quello stesso delle tre letture, necessarie quando la maggior parte dei *commoners* non aveva sufficiente intelligenza per afferrare ad una prima lettura la proposta della Corona, che neppur poteva essere stampata e distribuita. Il sistema presente, insieme a molti vantaggi, ha lungaggini, formalità oziose, ripetizioni inutili, lacune gravi, e più volte si è pensato e proposto di sostituirvi il sistema di speciali comitati, distinti secondo la materia delle leggi o altrimenti. Da gran tempo si invoca anche una semplificazione nella forma delle leggi, le quali sono in apparenza tra le più involute, complesse ed arruffate, ma in sostanza tra le più precise, efficaci e complete del mondo. Ciascuna legge ha infatti un titolo talvolta assai lungo ed ingarbugliato ed un titolo abbreviato; poi un preambolo, per lo più superfluo. La legge ha frequenti rinvii, incisi lunghissimi, clausole di interpretazione, di definizione, di coordinamento, riserve di varia natura, ed aggiunte *(schedules)* che dànno disposizioni della più diversa natura. Laonde più d'una volta i giudici ebbero a deplorare la legislazione confusa ed oscura, ed a dichiarare di non riuscire a comprendere il pensiero del legislatore, mentre le recenti " revisioni delle *statute laws* ", le " consolidazioni " e le codificazioni vere e proprie cercarono di riordinare la vasta e confusa mole della legislazione inglese.

Nel Parlamento degli Stati Uniti ed in quelli della maggior parte degli altri Stati d'America si costituiscono fin dal principio della sessione alcune Commissioni permanenti *(standing Committees)*, le quali hanno l'iniziativa esclusiva delle leggi, studiano ed elaborano quelle che sembrano loro necessarie e le presentano alla Camera con le loro proposte. I disegni di legge subiscono tre letture in tre giorni distinti, e dopo la seconda possono essere rimandati al Comitato da cui emanano. La Camera può riunirsi in Comitato generale, od in un quasi Comitato, e questi, come gli speciali, hanno regole minute e

si vedano le traduzioni del *Manuale* di Erskine May e dell'opera di R. Gneist sull'*Amministrazione inglese*, nella " Biblioteca di scienze politiche ", serie I, v. IV, parte I, e serie II, vol. III. — Per i particolari ed i testi si vedano infine i *Parliamentary Debates* raccolti dall'Hansard e dai suoi continuatori, ed i *Parliamentary Papers*, dei quali si pubblicano ad ogni sessione cento e più volumi.

precise. Al voto finale deve esser presente il maggior numero di membri, ed in ogni caso la maggioranza effettiva (1).

Nel 1893 questi Comitati, venuti sempre crescendo di numero, erano 44 al Senato e 49 alla Camera dei Rappresentanti. Essi hanno, secondo Alberto Bushnell Hart, il vantaggio di seppellire un gran numero di disegni di legge che farebbero perdere molto tempo alle Camere (2), studiano quelli che stimano utili, qualche volta non senza contraddizioni, sebbene il Presidente curi di comporre sempre i Comitati degli uomini più competenti e sia venuto così accrescendo il proprio potere al punto da essere considerato ormai, per l'esercizio del potere legislativo, siccome un vero Presidente del Consiglio (3).

Nei singoli Stati non mancano norme speciali degne di nota. La costituzione del Maryland vieta di presentare leggi nuove negli ultimi dieci giorni della sessione (4); quella del Michigan non consente di presentarne più dopo 50 giorni da che è aperta, ed altre disposizioni simiglianti provvedono ad impedire le leggi affrettate o improvvise (5). Alcune preferiscono che ogni legge sia in ultimo votata palesemente, affinchè il popolo conosca coloro che l'hanno combattuta e coloro che ne assumono la responsabilità; molte costituzioni vietano che esse trattino argomenti diversi da quelli designati nel titolo (6). Se una legge ne emenda un'altra od una parte di essa, deve riprodurla intera o nella parte modificata; le leggi-*omnibus* sono generalmente vietate, curandosi sopratutto da quei legislatori che il popolo possa facilmente conoscere la legge e comprenderla rettamente, per poi bene osservarla (7).

In Francia, secondo i Regolamenti del 10 giugno 1876 pel Senato e del 15 giugno dello stesso anno per la Camera dei

(1) Cushing, op. cit., p. 117; Thomas M. Cooley, *A treatise on the constitutional limitation*, Boston, 1890, 6ª ediz.;

(2) *Pratical Essays on American Government. The Speaker as Premier*, pp. 1-20, London, Longmans Green, 1893. — Nel 1887-88 furono presentati 12.933 *bills* e mozioni, soli 3330 furono presi in considerazione, e di questi 1605 furono approvati dalla Camera, 1385 dal Senato.

(3) Ivi, p. 19 e Bryce, op. cit., vol. I, pp. 138-141.

(4) Cost. del 1867, art. 3, sez. 27.

(5) Costituzioni degli Stati di Minnesota, Kansas, Pensilvania, Missuri, ecc.; cost. del Michigan, 1850, art. 4, sq. 28 emendato nel 1860.

(6) Cost. del Missuri ed altre; Cooley, op. cit., p. 141-143.

(7) " Biblioteca di scienze politiche ", serie I, vol. VI, parte II, e si veda la raccolta delle costituzioni americane di Perley Poore, Washington, 1878, 2 vol. in-4°.

deputati, le Camere si dividono in Uffici *(Bureaux)*, che sono nove nel primo e undici nella seconda e si rinnovano tutti i mesi per sorteggio. Comprendono circa 33 senatori, ovvero intorno a 53 deputati, e discutono i disegni di legge, nominando poi un commissario, che deve esprimere l'opinione prevalente nell'Ufficio. Gli Uffici nominano varie commissioni speciali o permanenti, di 11, di 22, di 33 membri, per le petizioni, per la contabilità interna, per i progetti d'iniziativa parlamentare per le domande di congedo, per i bilanci. Assai opportunamente si provvede, perchè i legislatori non possano far parte di troppe commissioni ad un tempo, che è il miglior modo per appagare la vanità personale, ma altresì per non attendere ad alcuna. I disegni di legge, salvo casi d'urgenza, devono sempre superare la prova di due deliberazioni ad un intervallo non minore di cinque giorni, e si possono sempre presentare emendamenti sino al voto finale. Il Regolamento delle Camere francesi, più ancora dell'inglese, se non soccorre un senso di grande discrezione, è tale da cagionare una perdita di tempo anche maggiore, giacchè alle lungaggini degli Uffici associa quelle di due, se non tre letture, sebbene per tutte le leggi di finanza, a cominciare dai bilanci, basti una sola deliberazione. Grave è sopratutto quel continuo diritto di emendamenti, per cui, ad onta delle consuetudini, dell'azione del presidente e di tutte le precauzioni, le leggi escono difettose, oscure, contradditorie, quanto meno accurata e meditata fu la loro preparazione [1].

Nei Parlamenti della Germania troviamo quasi dovunque temperati i varii sistemi, uffici, comitati speciali, due o tre letture, secondo la pratica venne insegnando. Non mancarono anche tentativi di scemare il potere legislativo del Parlamento, col chiamarlo a determinare i principii fondamentali della legge, lasciandone l'applicazione ad un comitato di sua elezione, ed approvando poi o pur no complessivamente l'opera di esso. Buone disposizioni per la preparazione delle leggi troviamo anche nei Parlamenti dell'Austria, dell'Ungheria, della Spagna ed in alcuni dei minori Stati. Nel Belgio il Senato è diviso in commissioni corrispondenti ai varii dipartimenti ministeriali, la Camera in sei uffici. La Dieta svedese ha cinque commissioni permanenti comuni, e tra esse una di

(1) Oltre all'opera di Poudra e Pierre, tradotta nel vol. 3, parte II, della " Bibl. di sc. pol. ", serie I, si veda quella di E. Pierre, *Traité de droit politique*, ecc., già citata.

legislazione, che prepara tutte le leggi civili, penali ed ecclesiastiche. Nella Norvegia si provvede ad una riunione delle due Camere, che deliberano a maggioranza, se una di esse ha respinto per due volte una legge, e se viene approvata in tre legislature successive, cade vano anche il regio *veto*. Nei due consigli della Svizzera le commissioni scelte ad esaminare le leggi presentano due relazioni, per la maggioranza e per la minoranza e la Camera ha così davanti a sè tutte le principali ragioni, che stanno pro o contro ciascuna proposta.

3. *Il diritto di iniziativa.* — In Italia lo statuto dispone, che " il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei deputati..... La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere „ (art. 3 e 10). Il diritto di iniziativa delle leggi, secondo la costituzione italiana, spetta dunque alla Corona ed alle Camere del Parlamento secondo il sistema più saggio e diffuso. La Costituente francese, per non diventare un fantasma di Parlamento, come erano gli Stati generali, ridusse ad un fantasma la Corona e tutto il potere esecutivo, ricusandogli persino il diritto di iniziativa. La reazione non si fece molto aspettare, e la costituzione dell'anno VIII prima, poscia quella del 1814 negarono il diritto di iniziativa alle Camere. Colla costituzione del 1830 anche la Francia adottò l'iniziativa comune, che fu poi ammessa dalle due Repubbliche. L'Inghilterra, il Belgio, la Germania e la maggior parte de'suoi Stati, l'Austria-Ungheria e quasi tutti gli altri Stati costituzionali consentono l'iniziativa delle leggi al potere esecutivo ed alle Camere. Gli Stati Uniti la negano al potere esecutivo, cui invece la attribuiscono esclusivamente la Russia ed alcuni piccoli Stati tedeschi. Alcuni cantoni svizzeri ne consentono l'esercizio anche al popolo.

Ma cotesto diritto di proporre le leggi che si reputano più utili allo Stato, non merita le controversie che, specialmente in Francia, si agitarono intorno ad esso. Esagerava stranamente il conte A. Di Serre, proclamando che " proporre la legge è regnare „ e F. Di Chateaubriand giustamente gli opponeva, che l'esclusivo diritto di iniziare le leggi, lungi dal rafforzare la prerogativa reale, la indeboliva, facendo risalire ad essa tutto il malessere della società politica [1]. Il diritto di petizione, le pubbliche adunanze, le associazioni, la stampa

(1) Citati da E. LABOULAYE, *Le parti libéral*, ch. XV, p. 211.

consentono alle più utili come alle più strane proposte la luce del giorno, ed il Parlamento non può ricusare di discutere la proposta che da un suo membro gli venga presentata, fuorchè per ragioni di moralità e di ordine pubblico. Nella pratica, la proposta delle leggi è fatta quasi sempre dal governo, perchè chi è al governo vede e conosce i bisogni generali, può studiare i mezzi più acconci a soddisfarli, raccogliere e vegliare più sicuramente l'espressione della coscienza nazionale. Le leggi suppongono sovente e talvolta esigono ricerche quali solo un governo è in grado di fare. Però qualunque membro delle due Camere ha facoltà di proporre le leggi che reputa utili allo Stato e per modo che nessuna idea, nessuna savia proposta rimane ignorata, sterile, vana.

L'iniziativa della Corona può venir promossa da deliberazioni, istanze, petizioni, indirizzi, ordini del giorno delle due Camere, ma non è corretto stimolarla con una legge speciale (1), sebbene sovente, durante la discussione, si inserisce in una legge l'obbligo di presentarne un'altra sopra argomento connesso o complementare. Non è necessario e può giudicarsi anzi pericoloso che la legge sia preceduta da un preambolo; ma è buona consuetudine, conforme ai principii di governo libero, che essa sia illustrata da una relazione, la quale ne dia le ragioni. I disegni di legge sono presentati alla Camera dal ministro proponente o da un altro in di lui nome, raccomandandone la discussione sollecita (urgenza) e l'invio ad una commissione parlamentare; generalmente si fanno subito conoscere ai membri delle Camere, ma qualche volta si comunicano a privati, a giornalisti favoriti, con manifesta offesa della prerogativa parlamentare, ovvero neppur si stampano e si lasciano dimenticare (2). I disegni di legge possono essere presentati prima al Senato od alla Camera, salva la priorità costituzionale della Camera per quelli concernenti la finanza, e quella consuetudinaria per i progetti di ordine politico.

L'iniziativa parlamentare ha avuto nella legislazione italiana una parte abbastanza larga, che non può però essere parago-

---

(1) Senato, 4 nov. 1848, e Camera dei dep., 23 ottobre 1849.

(2) BROGLIO, *Forme parl.*, p. 133; DUBOIS, nel " Bull. de législ. comparée ", 1875-76, p. 482 e cfr. le tornate della Camera italiana del 28 gennaio 1867, 30 giugno 1867, 7 maggio 1884, 22 maggio 1887, 1° maggio 1888. Di un disegno di legge sul segreto telegrafico presentato nel 1883, l'on. Agostino Depretis, presidente del Consiglio, stava ancora rivedendo le bozze il 6 febbraio 1886, e le portò forse con sè nel sepolcro.

nata a quella del governo[1]. Talvolta fu uno stimolo all'iniziativa del governo, cui cedette subito il passo, quando le due proposte non furono insieme esaminate, dando poi vita ad una legge unica. Furono sempre censurate le proposte parlamentari recanti un gran numero di firme, le quali si possono dire votate prima che discusse, e più volte si tentò di vietarle esplicitamente. Tutti i disegni di legge di iniziativa parlamentare debbono però subire una prova risparmiata a quelli del governo, essendo letti e svolti solo dopo che lo consentano tre uffici su nove alla Camera, o due quinti dei senatori riuniti in comitato privato. La proposta, ammessa alla lettura, viene generalmente presa in considerazione, sebbene un deputato o senatore abbia sempre il diritto di opporvisi, come lo ha il governo, che rarissimamente ne usa, perchè sarebbe aperto diniego del diritto di iniziativa della Camera. Troppe altre maniere ha il governo per arrestare per via o condurre a naufragio i disegni di legge che a lui non piacciano, e lo si può giudicare anche dallo scarso numero di disegni di iniziativa parlamentare riusciti a riva[2].

4. *Discussione dei disegni di legge.* — Proposti dal governo od iniziati da un membro dell'Assemblea, i disegni di legge possono essere discussi in quattro maniere diverse:

a) La Camera viene divisa in sezioni, che si chiamano

---

(1) Sull'iniziativa parlamentare, la sua storia nei varii Stati, i mezzi studiati o proposti per impedirne gli abusi si avrà probabilmente una monografia completa, essendo posta a tema del *premio Rossi* pel 1895.

(2) Ricordo tra queste: la legge (Romualdo Bonfadini) 3 luglio 1875, n. 2610, che modifica l'art. 100 della legge elettorale politica; la legge (Gennaro di San Donato) 23 giugno 1874, n. 1968, che dichiara festa civile il primo giorno dell'anno; la legge (Bernardino Grimaldi) 6 luglio 1875, n. 2583, per i lavori del Tevere; la legge (P. S. Mancini) 22 gennaio 1865, n. 2119, per la pensione dei mille di Marsala; la legge (Giovanni Bovio) 3 luglio 1887, n. 4697, per l'istituzione d'una cattedra dantesca a Roma; la legge (Luigi Canzi) 15 luglio 1883, n. 1501, sulla produzione dello zucchero indigeno; la legge (Ulisse Papa e Giulio Adamoli) 2 luglio 1885, n. 3197, che modificò l'art. 13 della legge 24 agosto 1877 sull'imposta di ricchezza mobile; la legge (R. Bonghi, G. Nicotera, F. Martini, ecc.) 5 maggio, 1891, n. 210, che abolì lo scrutinio di lista; la legge sui *probiviri* (A. Maffi) del 7 marzo 1892, n. 132; la legge (Nicola Vischi ed altri) 19 luglio 1895, n. 401, che dichiarò festa civile il 20 settembre, ed altre minori per mutamenti di circoscrizioni amministrative o giudiziarie, concessioni di pensioni, ecc.

Nella XV Legislatura furono presentate 68 proposte di legge di iniziativa parlamentare, e diventarono legge 22; nella XVI presentate 96, approvate 18; nella XVII presentate 66, approvate 8; nella XVIII presentate 97, approvate 12; talune proposte sono state però ripresentate cinque o sei volte.

generalmente *Uffici, Bureaux,* ciascuno di un uguale numero di senatori o deputati. Sono da cinque a undici, secondo il numero dei componenti l'Assemblea, e ciascuno si riunisce in un separato locale. Nominano un presidente, un vice-presidente, un segretario, discutono il disegno proposto, e comunque concludano, approvandolo, respingendolo o modificandolo, eleggono un commissario — più raramente, se trattasi di progetto molto importante, due — il quale esprime le convinzioni e le idee prevalenti nell'ufficio. Per lo più il commissario ha quello che chiamasi " mandato di fiducia ", per esaminare la proposta legge insieme agli altri nella commissione, che riesce composta di un numero di membri uguale o doppio degli uffici. La commissione attende al lavoro più importante ed efficace, studia la proposta, chiede documenti, ed alla perfine nomina colui che sembra il più competente nella materia ed esprime comunque le idee della maggioranza, per riferirne alla Camera. Gli uffici si rinnovano ogni due o tre mesi, sempre a sorte, salvo verso la fine della sessione, quando la Camera ne prolunga i poteri. In Italia sono cinque al Senato, nove alla Camera e si rinnovano ogni due mesi.

b) Il secondo metodo è quello delle tre letture, che abbiamo veduto prevalere nel Parlamento inglese ed in alcuni altri. Quando il progetto di legge debba seguire cotesta procedura, si fissa la tornata in cui viene letto per la prima volta, ad una certa distanza dalla notizia dell'eseguita distribuzione del disegno medesimo. La prima lettura consiste nella discussione generale, che ha termine colla questione posta dal presidente: se la Camera voglia o pur no passare alla seconda lettura. Il disegno di legge viene allora trasmesso ad una commissione, eletta dal presidente, dalla Camera o dagli uffici medesimi, la quale riferisce a voce od a stampa entro il termine prefisso dal Regolamento o dall'Assemblea. La seconda lettura, che ha luogo su cotesta relazione, consiste nell'esame e nell'approvazione degli articoli. La terza lettura, nella quale si possono presentare ancora emendamenti, ma con cautele assai maggiori, consiste nella revisione, nel coordinamento del progetto e nella sua votazione a scrutinio segreto.

c) Anzichè rinviare il progetto ad una commissione speciale, dopo la prima lettura, può essere rinviato ad un Comitato di tutta la Camera. In questo la discussione degli articoli segue allora in modo più semplice e piano, di solito senza resoconti stenografici e senza pubblicità. Il disegno di legge uscito da

cotesto lavoro del Comitato viene poi ripresentato alla Camera, che delibera su di esso con una terza lettura. Più che un metodo distinto, è questo una modificazione di quello delle tre letture, usato, ma ormai condannato in Inghilterra e che non trovò imitatori altrove, fuor di qualche breve e non felice esperimento.

d) Il sistema dei Comitati consiste nel suddividere l'Assemblea in altrettante commissioni permanenti, che durano di solito tutta la sessione. Possono essere elette tutte o le più importanti dall'Assemblea, ovvero ciascun membro di essa ascriversi a quella per cui si crede più competente, non più che a due o tre ad una volta. La più importante è la commissione che esamina i bilanci; le altre corrispondono ad un dipartimento ministeriale o ad una frazione di esso, l'agricoltura, le ferrovie, la pubblica istruzione, la marina, le tariffe doganali e via dicendo.

In Italia venne dapprima accolto il sistema degli uffici, il quale era noto a molti e tornò più accetto anche " per la sua falsa aria di semplicità ", mentre il metodo delle tre letture parve complicato e degno d'essere prima studiato e perfezionato (1). Venne nominata subito una commissione, della quale facevano parte, fra altri, Cesare Balbo e Camillo Cavour, la quale, nella tornata del 14 giugno 1850, presentò una proposta molto somigliante alla procedura inglese, che era allora vivamente difesa con gli argomenti di Stefano Dumont, di Geremia Bentham, di Pellegrino Rossi e d'altri maestri. Ma non si concluse a nulla allora, nè poi, quando, nel maggio del 1856, l'onorevole Matteo Pescatore, con 57 colleghi, proponeva un sistema misto fra le tre letture e gli ufficii, o quando, nell'anno successivo, si suggerì l'istituzione del Comitato privato (2).

Nel Parlamento italiano, allorchè il laborioso e difficile còmpito dell'unificazione legislativa mise anche più in luce i difetti della procedura parlamentare, vennero presentate parecchie proposte, sulle quali riferì l'onorevole Carlo Boncompagni, col proposito " di esordire da quelle riforme, le quali, senza accennare ad alcuna sostanziale mutazione, fossero con tanta evidenza indicate dall'esperienza, che il loro accoglimento non

(1) BrogLio, *Delle forme parl.*, p. 21-22.

(2) Sessione 1855-56, stampato n. 101, relazione presentata il 10 giugno 1856 dall'on. Luigi Torelli; sessione 1857, stampato n. 59, relazione presentata il 3 marzo 1857 dal medesimo.

potesse dar luogo a dubbiezze „ [1]. Così fu cresimato il sistema degli uffici, portati da 7 a 9, ed invano Lodovico Pasini tentò di temperarlo con l'istituzione d'alcuni comitati speciali [2]. come indarno continuarono le platoniche invocazioni delle tre letture. Soltanto nel 1868, oltre allo istituire la Giunta delle elezioni, si sostituiva agli uffici il Comitato privato, nella fiducia " di poter compiere più speditamente maggior quantità di lavoro „[3]. L'esperimento era durato appena un anno, quando, nella tornata del 18 dicembre 1869, si sollevò una vera crociata contro il Comitato privato e fu riconosciuto " ch'esso aveva fatto così cattiva prova, che erano di molto diradate le fila dei suoi sostenitori „[4].

Pur si mantenne, per le difficoltà che incontrarono sempre tutti i disegni di riforma della procedura parlamentare. Le proposte continuarono a fioccare, le commissioni a riferire con molta dottrina su di esse [5], sino a che la Camera, nella tornata del 4 aprile 1873, approvò una proposta firmata da Mauro Macchi e 142 altri deputati per sopprimere il Comitato privato e tornare agli ufficii. Questa volta era una vera tempesta contro il Comitato privato, la cui vita si era andata facendo ogni giorno più grama, per alcune infelici prove e sorprese avvenute nel suo seno, anche a proposito di leggi importanti, sicchè neppur si volle attendere o comunque affrettare la discussione del nuovo Regolamento, del quale stava innanzi alla Camera il disegno, e si dette anzi un fiero colpo all'essenziale proposta che era in esso di sostituire al Comitato privato le tre letture. Naturalmente di tutte quante le proposte esistenti o messe avanti per contrastare il ritorno puro e semplice agli uffici si fece man bassa, e questi furono restituiti ai sommi

(1) Sessione 1861-62, stampato n. 381; su proposta dell'on. Quintino Sella, il progetto di nuovo Regolamento venne accettato in via provvisoria nella tornata del 2 marzo 1863.

(2) Sessione 1863-64, stampato n. 175, relazione Carlo Boncompagni 18 gennaio 1865.

(3) Sessioni 1867-69, stampato n. 216, relazione Giuseppe Massari, discussa dal 24 al 28 novembre 1868.

(4) Atti parlamentari, tornata 18 dicembre 1869.

(5) Sessione 1867-69, stampato n. 52, proposta Angelo Ferri e Giuseppe Lazzaro, relazione Ferdinando Siccardi; sessione 1870-71, stampato n. 40, proposta Gavino Fara ed altri, Emilio Broglio, Giorgio Asproni; sessione 1871-72, stampati nn. 60. 60 *A*, proposta Paolo Lioy e relazione Alessandro Casalini.

onori [1]. E sebbene fossero da alcuni deputati avversati con profondo e perseverante convincimento e tra il 1873 ed il 1877 parecchie altre commissioni proponessero di mutar sistema, la Camera, nella tornata del 22 febbraio 1877, senza neanche dare alla commissione che aveva presentato diverse proposte ventiquattr'ore di tempo per difendersi, deliberò che " il Regolamento venisse riformato col mantenimento degli uffici „ [2]. Così la lotta trilustre contro gli uffici non solo non riusciva ad ucciderli, ma rinvigoriva i suoi fautori a tal punto che in quella tornata campale neppure consentirono agli avversarii un solo posto nella commissione che doveva recare in atto quel voto della Camera. Ed infatti fu proposto che venissero nominati dagli uffici persino le giunte permanenti per la verifica dei poteri, per il bilancio, per le petizioni e le altre, allo scopo, dicevano, di evitare le sorprese, le pressioni, i raggiri ed i conseguenti malumori che nascono colle elezioni affidate alla Camera od al suo presidente.

Frattanto vennero introdotte nella procedura altre riforme di minor conto suggerite dall'esperienza. La facoltà di inscriversi per la discussione di un progetto di legge, oltre che a favore o contro, anche in merito, più volte consentita e tolta, venne alla perfine soppressa; si cercò di impedire che la discussione già chiusa si potesse riaprire col pretesto di svolgere un ordine del giorno, e si tolse anzi persino questa facoltà quando l'ordine del giorno non sia appoggiato da 30 deputati: si deliberò che la questione sospensiva e la pregiudiziale non potessero interrompere la discussione, senza per questo andare confuse colla questione principale, come dire annientate. Dopo queste ed altre riforme di minor conto nell' andamento della discussione, la Commissione pel Regolamento, diventata, come dissi, permanente, propose di adottare, a guisa di esperimento il sistema delle tre letture, conservando insieme quello degli uffici, per guisa che la Camera potesse seguire l'uno o l'altro,

(1) Sessione 1871-72, stampato 60 *B*, relazione Francesco De Blasiis, discussa nelle tornate 28, 29, 30 aprile 1873. Il Comitato privato fu soppresso con 173 voti contro 40!

(2) Sessione 1873-74, stampato n. 35, proposta Paolo Lioy, relazione Alessandro Casalini; sessione 1874-75, stampato n. 134, proposta Anselmo Guerrieri Gonzaga, relazione Francesco Crispi; sessione 1876-77, stampato n. 4, relatore Giuseppe Lazzaro; sessione 1880-81, relazione Eugenio Correnti, poi Giuseppe Massari.

secondo la proposta del Governo e le deliberazioni sue. L'esperimento non fu accolto senza vive ripugnanze (1), lasciando presagire che anche la modesta e ragionevole riforma sarebbe stata effettivamente menomata, ricorrendo al metodo delle tre letture il meno possibile. La Commissione ben si era adoperata a persuadere la Camera come, provando insieme i due sistemi, se ne vedrebbero meglio i vantaggi e gli inconvenienti e si potrebbe usare l'uno o l'altro, quello al quale molti sono così attaccati tra noi, e l'altro, che ha per sè l'esperienza dei più liberi e numerosi Parlamenti del mondo. Si parlò di " esperienze in *anima vili* ", di " legislazione a doppio binario ", del pericolo che una legge potesse essere condannata prima che discussa, ricusando cioè di esaminarla nel modo chiesto dal proponente. Ma nel corso degli anni che seguirono si poterono apprezzare i benefici di quella riforma, la quale, se non altro, pose termine all'annosa controversia, e diede podestà alla Camera di servirsi dell'uno o dell'altro metodo, mettendo anche bene in chiaro i difetti d'entrambi, e segnalando le altre difficoltà e le riforme desiderabili in tutto il procedimento legislativo e sopratutto nella preparazione delle leggi (2).

Il Senato si agitò assai meno della Camera per la procedura legislativa, serbandola pressochè immutata. Già dissi come il Regolamento provvisorio del 1848 venisse sostituito da quello del 17 giugno 1850, modificato nel 1861, nel 1872 ed in maniera più sostanziale e definitiva nel 1883. Nel 1869 e nel 1880 gli Ufficii erano stati molto discussi, e Senatori autorevoli si erano dichiarati propensi alla ripartizione del Senato in tre Comitati privati per ragion di materia (3), ma nulla si mutò, per lo che l'Assemblea rimase divisa in cinque Ufficii, ai quali sono mandate tutte le proposte di legge, eccetto quelle di finanza. Il Senato ha però facoltà di deliberare se una pro-

(1) Legislatura XVI, sessione 1886-87, doc. XIX, *bis*, *ter*, *quater*, ecc., 5 maggio 1887, 23 febbraio 1888. E si vedano le discussioni seguite alla Camera nelle tornate del 18 maggio e 15 giugno 1887, e 28 febbraio, 16 a 18 aprile 1888, ed il testo unico del Regolamento compilato in seguito a queste discussioni e presentato alla Camera il 10 maggio 1888.

(2) L'idea dell'on. A. Baccarini di ridurre gli uffici a 5 con un minimo legale di 20 presenti, temperata dall'on. R. Bonghi proponendone la riduzione a 7 col minimo legale di 15 presenti (9 maggio 1888) non fu discussa. V. Legisl. XIV, Sess. II, Doc. III *septies*.

(3) Favorevoli ai Comitati si dichiararono specialmente i senatori Gaspare Finali, Fedele Lampertico, Tancredi Canonico, Massimiliano Martinelli ed altri.

posta di legge comunque iniziata debba essere invece rinviata ad una conferenza degli Ufficii, o ad una Commissione eletta dal Senato, nominata dal Presidente o tratta a sorte. Le discussioni procedono, del resto, più affrettate e con norme più precise; men frequenti e generalmente più maturi sono gli emendamenti, più misurate le riforme introdotte nelle leggi, che vengono sovente, ad onta dei continui lamenti, portate innanzi al Senato quando non ha più il tempo di discutere pacatamente.

Così si può dunque concludere, che, dopo quasi mezzo secolo di studi e di discussioni, il Parlamento italiano si è ben poco allontanato nello esercizio del potere legislativo dai metodi che aveva accolti nella fretta dei primi entusiasmi come provvisorii. Si direbbe che gli Ufficii siano connessi alla natura e al carattere nostro, poichè un'Assemblea non li ha mai abbandonati, e l'altra abbandonatili vi ritornò, e dopo averli messi in seconda linea, li mantiene tuttavia in prima. Nessuno nega i loro inconvenienti: la sorte che con le sue bizzarrie può mutarvi la maggioranza della Camera in minoranza, la poca cura che adoperano nel frequentarli i deputati, specie se autorevoli, l'esclusione talvolta dei più competenti dalla Commissione cui è veramente affidato l'esame dei disegni di legge. Si aggiungono: la discussione affrettata, famigliare e presso che inutile, gli intrighi e le cabale che vi si esercitano come nel loro ambiente naturale, la frequenza con la quale riescono ad essere incaricati dell'esame della legge i più frammettenti, anzichè i più adatti e competenti. D'altra parte, non si può negare che gli Ufficii sono una specie di scuola e di palestra, assai comodi specialmente ai nuovi e meno destri membri dell'Assemblea, utili a mettere in rilievo i punti deboli del disegno di legge.

Il metodo delle tre letture ha certamente il vantaggio di distinguere nettamente la discussione generale da quella degli articoli, che si fa nella seconda lettura e di permettere il coordinamento degli emendamenti e di tutta la legge prima della terza lettura. Si evitano spesso lavori e discussioni inutili, esaminando ed approvando prima i principii fondamentali ed i punti essenziali della legge, e procedendo ad una discussione particolareggiata solo quando sia ben certo che una maggioranza li approva. La Commissione che dopo ciò viene scelta, in qualunque modo lo sia, può essere composta assai meglio, di coloro che già rivelarono la loro competenza nella materia,

ed hanno nella prima discussione una guida per procedere nei loro studi. Ma il temperamento italiano è troppo mobile e vario, e difficilmente nella seconda lettura si astiene dal rimettere in questione quello che con la prima si era deliberato. Comunque, per le leggi più importanti, che si fondano tutte su di un principio, il metodo è certamente preferibile all'altro. Allorquando l'Assemblea abbia deciso se essa accetta lo scrutinio di lista od il Collegio uninominale, il giudice unico ovvero il giudizio collegiale, l'imposta proporzionale o la progressiva, si potranno utilmente esaminare e discutere le leggi fondate su questi principii, del tutto diverse secondo si adotti l'uno o l'altro. Insomma è utile che i due metodi siano accolti entrambi, il Governo abbia il criterio esatto di quello che è preferibile per le singole leggi e l'Assemblea vi si acconci di buon grado, e li pratichi con quella sincerità, onde talvolta è stata larga verso gli Ufficii, quanto avara verso l'altro sistema (1).

Poco o punto giovano, del resto, tutte le buone norme di procedura parlamentare e riescono del pari inefficaci tutti i metodi, allorquando le leggi sono preparate male, e rivelano la fretta, l'ignoranza, la presunzione di chi le ha compilate. Potrei ricordare molti disegni di legge proprio indegni del nome: quelli sulle guardie di città e sull' emigrazione, che parevano piuttosto circolari spezzate malamente ed a caso in articoli (2), quella sugli edificii scolastici, che la Camera fu costretta a rifare da capo, ed i disegni presentati nel 1882 e nel 1893 sull'istruzione superiore, che sono abbozzi di leggi, non leggi, a non parlare dei disegni ferroviarii, veri labirinti, dentro ai quali si cercò sempre di far smarrire il senno del Parlamento e l'attenzione dei contribuenti.

Già sino da Demostene e da Aristotele è stata notata la difficoltà di far buone leggi, sopratutto " per un'Assemblea di popolo, composta in gran parte di uomini ai quali mancano le

---

(1) Per un più diffuso esame si veda il mio studio *La legge*, ecc., specie il capo VI, p. 182-204; le relazioni già citate di Alessandro Casalini, Eugenio Corbetta, ecc., le discussioni seguite alla Camera specialmente nelle tornate del 16 a 18 aprile 1888, ed i citati manuali di T. Erskine May, E. Pierre e specialmente Galeotti e Mancini, I, t. II *A*. Proposta e ritiro delle leggi, p. 193-208; esame dei disegni di legge, p. 208-247; discussione, p. 247-274; discussioni speciali, p. 275-279.

(2) Ambedue del 15 dicembre 1887. Cfr. *Doc. Parl.*, num. 85 e 86 colla legge 30 dic. 1888 e colla relazione 19 marzo 1888.

conoscenze e gli studii necessarii a così delicato ufficio [1] „. Gaetano Filangieri voleva mettere accanto alle Camere una speciale magistratura, come i Tesmoteti d'Atene [2] e Pellegrino Rossi suggeriva di invitare l'Assemblea a votare i principii della legge, per affidarne poscia la redazione ad una o più persone competenti, la cui opera verrebbe poi dall'Assemblea controllata, discussa e definitivamente approvata o respinta [3]. G. Stuart Mill, che più autorevolmente di altri levò la voce contro i difetti delle leggi, vorrebbe in ciascuno Stato un Comitato di sette a quindici legislatori, ai quali le Camere detterebbero i principii delle leggi e rinvierebbero quelle che non sembrassero loro conformi ai medesimi, proposta già adombrata da Geremia Bentham e da Lord Brougham [4], ed in Italia da Saverio Scolari [5] e Massimiliano Martinelli. [6] A. Saint Girons vagheggia un Comitato di giureconsulti, quasi " preparatori del laboratorio legislativo „, il quale sostituirebbe i Comitati e le Commissioni legislative del Parlamento, dovrebbe essere scelto fuori di questo, autonomo, inamovibile, autorevole per dottrina, per competenza, per esperienza [7].

La Francia, seguendo la tradizione napoleonica e gli esempî tracciati dalle costituzioni dell'anno VIII e del 1848 [8], colla legge del 24 maggio 1872 istituì nel Consiglio di Stato una

(1) Aristotele, *Trattato sui Governi*, trad. Segni, Milano, 1861, p. 249; Demostene, trad. Mariotti, Firenze, 1887, § 68.

(2) *Scienza della legislazione*, vol. I, p. 8; *Riflesso politico sull'amministrazione della giustizia*, parte II, § 3.

(3) *Droit pénal*, lib. IV, ch. III e cfr. Guicciardini, *Ricordi politici e civili*, CCCXCVIII, Firenze, Barbèra, 1857, vol. I.

(4) Stuart Mill, *Gov. rappr.*, capo V; Bentham, op. cit., nella " Bibl. di sc. pol. „, vol. IV, parte II; Brougham, *Governo dem. e misto*.

(5) *Diritto amministrativo*, § 474 e seg.

(6) *Dell'ord. della pubbl. amministrazione*, Firenze, 1883, vol. I, p. 274.

(7) *Droit constitutionnel*, ch. X, p. 411 e seg.

(8) Cost. 22 frimaio, anno VIII, art. 52, 53; Decreto del 5 nevoso, anno VIII; Cost. del 4 nov. 1848, art. 71, 75, 80, 99 e legge 3 marzo 1849; Cost. del 1852, art. 50 e Decreti 22 marzo 1852 e 3 febbraio 1861. — Cormenin, *Du Conseil d'État*, Paris, 1818, p. 54; L. Aucoc. *Le Conseil d'État avant et après 1789*, Paris, 1849; Vivien, *Rapport sur la loi organique du Conseil d'État*, Paris, 1849; Luis De la Torre y Hoz, *Les Conseils d'État*, nei " Comptes rendus de l'Académie des sciences morales et politiques „, Paris, 1873, vol. C, p. 551 e seg.; Tarbouriech, *Du Conseil d'État comme organe législatif*, nella " Revue de droit public „, t. II, 1894, p. 262-285; B. Varagnac, *Le Conseil d'État et les projets de réforme, la collaboration aux lois et la réorganisation du contentieux* " Revue des Deux Mondes „, 15 settembre 1892, pp. 288-301.

speciale sezione di legislazione, che non esercita ufficio autonomo, ma solo quando sia invitata a pronunciarsi da un decreto del Governo o da un voto del Parlamento. Parecchi tentativi sono stati fatti per attribuire al Consiglio di Stato una più attiva partecipazione nella formazione delle leggi. E poichè è difficile riuscire in tale intento senza modificare le leggi costituzionali del 1875, che affidarono alla Camera la pienezza del potere legislativo, il Presidente del Consiglio Carlo Floquet, il 15 ottobre 1888, ne fece formale proposta, per determinare l'azione legislativa del Consiglio di Stato. Designato dalle due Camere, avrebbe avuto un ufficio consultivo nella preparazione, nella discussione e nella redazione delle leggi dal punto di vista giuridico, oltre all'ufficio di dare pareri alla Camera per tutte le grandi questioni relative agli interessi del lavoro, dell'industria, del commercio. delle arti e dell'agricoltura. Ma fino ad ora nessuno di cotesti disegni potè essere compiuto (1). Una simile istituzione s'invoca nel Belgio, dove i difetti della compilazione delle leggi sono stati messi in luce senza riguardo, e se ne avrebbe perciò un beneficio ancora più grande (2).

In Italia il Consiglio di Stato può essere chiamato a dare parere sopra le proposte di legge, ma cotesto parere non è richiesto talvolta neppure per i regolamenti generali di pubblica amministrazione, come la legge prescrive, e ben di rado lo si richiese su disegni da presentare al Parlamento. Nel 1860 si era istituita presso il Consiglio di Stato una " Commissione temporanea di legislazione ", per lo studio della legislazione del nuovo Regno e per la formazione dei progetti di legge, ma fu presto sciolta (3), sebbene sin da quell'epoca Saverio Scolari dimostrasse la grande opportunità di cosiffatta istituzione (4). Dopo molti studi e proposte, venne presentato nel

(1) E. Pierre, op. cit., 80-82, Proposta Camillo Kranz del 21 maggio 1892 per dar facoltà ai Presidenti delle due Camere di chiedere pareri al Consiglio di Stato in materia legislativa. — Proposta Arnous per affidare al Consiglio di Stato l'ufficio di coordinare le nuove leggi votate colla legislazione anteriore (1894).

(2) Picard. *De la confection vicieuse des lois en Belgique;* Carlier, *Le Parlement belge et la procédure parlem.*, Bruxelles, 1881; R. De Kerkhove, *De l'institution d'un Conseil d'État en Belgique*, " Revue générale ", 1880. II, p. 463; Brunialti, *La legge*, ecc., p. 208-211.

(3) Legge 24 giugno 1860, n. 4133, e si vedano in proposito la relazione ed i discorsi dell'on. Marco Minghetti, giugno 1860.

(4) *Diritto amministrativo*, Pisa, Nistri, 1860, p. 366.

1884 un disegno di legge che istituiva nel Consiglio di Stato una sezione di legislazione, " cui dovranno essere sottoposti essenzialmente i disegni di leggi che riguardano il nostro diritto amministrativo civile, commerciale e penale, nonchè le leggi giudiziarie " [1]. Ma quel disegno non potè essere condotto a riva, e si lasciarono cadere così altre proposte, sebbene il Ministero Di Rudinì accennasse a chiamare il Consiglio di Stato a parte del lavoro legislativo, affidandogli lo studio delle riforme più adatte a semplificare e discentrare l'amministrazione dello Stato [2]. Si continuò invece il sistema dispendioso e appariscente delle Commissioni, chiamandole non solo prima delle Assemblee a proporre le leggi, ma dopo, per migliorarle ed introdurre nel testo tutte le modificazioni meglio adatte a coordinarne le disposizioni tra loro e colla legislazione esistente. Così si era fatto nel 1865 pel Codice civile, e si fece poi per il Codice di commercio e pel Codice penale [3]; ed

(1) " Ricorrendo al sapere ed all'esperienza di questo eminente consesso, si saprà conciliare la sua cooperazione al lavoro legislativo col canone costituzionale della responsabilità dei ministri per la iniziativa dei disegni di legge, che si sottopongono al Parlamento. Ufficio del Consiglio di Stato non è infatti di dar parere sui criterii direttivi delle leggi, perchè ciò lo trarrebbe fuori dei limiti della sua naturale competenza. Ma il suo intervento riesce efficace ed utile, e facilita singolarmente il lavoro delle due Camere, quando nell'esaminare il disegno di legge vi apporti quei miglioramenti che la pratica degli affari e la dottrina giuridica gli suggeriscono, colmi le lacune che per avventura vi si riscontrino, e sopratutto provveda a che i progetti abbiano colle leggi la necessaria coerenza, della quale non si è tenuto sempre conto, con offesa manifesta alla necessaria unità dell'edificio legislativo ". A. Depretis, *Relazione sul disegno di legge di riforma del Consiglio di Stato*, Legisl. XV, sess. 1882-84, doc. n. 93.

(2) Con lettera 27 marzo 1891, il Presidente del Consiglio dei Ministri chiedeva al Presidente del Consiglio di Stato di studiare " quali funzioni esercitate presentemente dall'autorità governativa possono essere affidate senza danno, anzi con beneficio dei cittadini, alle autorità provinciali e comunali; quali dalle autorità governative centrali trasferite alle locali ". La Commissione del Consiglio di Stato propose una serie di riforme in tutto l'ordinamento dei servizii pubblici, che furono stampate, ma non rese di pubblica ragione.

(3) Si veda specialmente la legge del 2 aprile 1882 ed il R. D. del 31 ottobre, che promulga il Codice di commercio, e più la legge 22 novembre 1888 colla quale " il Governo del Re è autorizzato a pubblicare il Codice penale per il Regno d'Italia allegato alla presente legge, introducendo nel testo di esso quelle modificazioni che ravviserà necessarie per tener conto delle discussioni parlamentari e per coordinare le disposizioni fra loro e con quelle degli altri codici e leggi ". — La legge del 30 marzo 1890, n. 6702 per la riduzione del numero delle Preture e la conseguente modificazione della circoscrizione giudiziaria conferì al potere esecutivo facoltà anche maggiori.

anche in Francia si istituirono Commissioni estraparlamentari per la revisione dei Codici e per altre riforme legislative [1], sebbene il sistema non manchi di censure antiche e recenti, e sembri a molti una delle meno lodevoli superfetazioni del sistema parlamentare [2].

Non mi pare necessario tener conto di tutte le proposte di riforme legislative pullulanti nel campo degli avversarii del sistema parlamentare, che ci darebbero forse leggi meno cattive, ma certo ne distruggerebbero il valore. Imperocchè la legge sarebbe il prodotto di un concetto scientifico. di un capriccio, d'un interesse, d'una idealità vana, giammai della coscienza nazionale vera e viva. Il " legislatore scientifico „ ci condurrebbe, " a ritroso dei tempi e dei fati „ al diritto divino dei re. Ma noi non possiamo tenere alcun conto del rimedio di chi, per guarire il malato, incomincierebbe dall'ucciderlo. Non crediamo difficile preparare meglio le leggi, solo che chi le presenta al Parlamento abbia un po' più di coscienza. sappia tener conto dei tempi e valersi degli uomini, si proponga un fine che la politica non guasti e confonda. I principii del metodo sperimentale, le inchieste, gli studi, l'esame delle legislazioni nostrane e straniere consentiranno di presentare buone leggi, e quando siano veramente tali, non sarà difficile provvedere perchè il Parlamento non le guasti con gli emendamenti improvvisati, talora contraddittorii, e compia il suo principale ufficio legislativo conforme al fine proprio, con intelligenza e coscienza, per il maggior bene della patria.

5. *Le rotazioni.* — Sulle singole disposizioni e sul com-

(1) Commissione per la revisione del Codice di procedura civile nominata il 10 luglio 1883; id. pel Codice penale, del 1887, riordinata con Decreto 10 luglio 1873; id. per il nuovo catasto, con Decreto 30 maggio 1891, ecc.

(2) " Si raccolgono in fretta alcune persone, possibilmente competenti nella materia, che si riuniscono a discutere due o tre sere. Il progetto bene o male viene esaminato in fretta e spesso in presenza del Ministro, che vuole far presto per presentarlo alla Camera. Così i progetti del Governo sono per lo più sforniti di qualsiasi autorità, e il Governo stesso poco li sostiene, male li difende, bastandogli che non siano respinti, non importa come modificati. Mutilati nelle Commissioni, mutilati nelle discussioni, escono dalle Camere contraffatti e così conciati vanno a prendere il loro posto nel *Bollettino delle leggi*. Indi viziosa e confusa la redazione, incoerenti le disposizioni, nessun disegno preconcetto: articoli che si contraddicono, se non nella forma, nello spirito; leggi vigenti manomesse per ignoranza, difetto di unità legislativa, ed una serie di continue difficoltà nell'applicazione, ecco le conseguenze del cattivo metodo con cui si preparano le leggi „. VIVIEN, *Études administratives*.

plesso dei disegni di legge, sulle mozioni, sulle deliberazioni e su qualsiasi argomento venga loro proposto, le Camere legislative esprimono l'opinione prevalente col mezzo del voto. Abbiamo così i diversi sistemi di votazione e le controversie relative, di cui ci pare opportuno trattare a proposito dell'esercizio del potere legislativo.

Anzitutto nessuna Assemblea può validamente deliberare se un certo numero dei suoi membri non è presente (1). Lo Statuto italiano (art. 53) richiede la presenza della maggioranza assoluta, ma dopo lunghi e vivaci contrasti e dopo inutili proposte di modificare una prescrizione la quale, specie se interpretata alla lettera, avrebbe resa poco meno che impossibile la continuazione dei lavori parlamentari, prevalse prima come consuetudine e si accolse poi nel Regolamento delle due Camere, una interpretazione molto larga, per cui, nel computare il numero legale, non sono compresi i deputati che si trovano in congedo od in missione per ordine della Camera, ed il Senato considera in congedo anche quei suoi membri, i quali per l'età o per altri motivi non possono recarsi alla Capitale (2). Così si ebbero leggi votate con un terzo appena dei deputati e con meno di un sesto dei senatori, e si ritiene che la Camera sia sempre in numero di diritto se alcuno non chieda di constatarlo di fatto, sebbene siano presenti talvolta, *rari nantes in gurgite vasto*, appena quindici o venti legislatori. Ma pur troppo, se può usarsi, come vedremo, un certo rigore dove i legislatori sono retribuiti, non si può pretenderlo altrove, specie se le sessioni sono lunghe e consumano vi si perde assai tempo, sì che dovrebbero trascurare del tutto le faccende loro. Ed infatti le Assemblee più rigorose sono quelle dell'Austria, della Francia, del Belgio che richiedono per davvero la maggioranza assoluta, del Giappone che vuol presenti almeno due terzi, e di altri Stati che compensano i loro legislatori; in Inghilterra basta che siano presenti 40 deputati ai Comuni e tre pari ai Lordi, la

(1) Stanton T., *The quorum in the European legislatures*, " North Amer. Rev. ", 1891, LIII.

(2) Si vedano le proposte Emilio Broglio (3 maggio 1861), Francesco Crispi (19 febbraio 1864), Enrico Fano (19 novembre 1871), e le discussioni seguìte nelle tornate del 13 giugno e 23 dicembre 1848, 3, 4 e 6 febbraio 1849, 12 novembre 1850, 1 marzo 1863, 18 giugno 1873, 4 luglio 1881, ecc. Mancini e Galeotti, op. cit., pp. 125-132; E. Pierre, op. cit., 974-991.

Tavola magiara richiede 100 deputati per deliberare, 40 per discutere, ed altre Assemblee non sono meno tolleranti per le negligenze dei legislatori (1).

Le questioni che si mettono ai voti, quando sia richiesto, devono essere divise e suddivise per guisa che la libertà di ciascun votante sia intatta, per quanto l'ufficio dei legislatori, specie quello di chi dirige l'Assemblea, possa riuscirne più arduo e complesso. E si ha per contraria all'interesse pubblico qualsiasi coazione esercitata col mettere in votazione questioni complesse. Alle deliberazioni sulle singole parti di una legge o di una proposta qualsiasi, succede il voto sull'insieme, in seguito al quale soltanto acquistano carattere definitivo. Assai minor concordia vi è tra le costituzioni e le norme parlamentari intorno alla facoltà dei legislatori di motivare o dichiarare il proprio voto: nel Belgio e in qualche altro Stato è nettamente ricusata, in Francia, come nel maggior numero degli Stati, si ammette per consuetudine, sebbene con poco favore. A dir vero in Italia, dove venne accolta dopo vivaci contrasti nel Regolamento, dà luogo spesso a dichiarazioni di voto non solo di autorevoli uomini parlamentari, che possono essere utili e persino necessarie, ma di gregari, i quali dovrebbero trovare più che sufficiente esporre i motivi del proprio voto agli elettori od agitarli nell'intimo della coscienza. In generale non si ammette alcuna motivazione nel testo delle leggi votate, contro la consuetudine britannica, che già Tommaso Jefferson censurava in America, e la Camera dei Comuni temperò quando prescrisse, il 2 dicembre 1882, che il voto dei motivi sia sempre posposto a quello delle leggi. Non sono lecite le dichiarazioni di voto se questo è segreto e dovrebbero essere del pari vietate quelle fatte il giorno dopo o mandate per telegrafo (2).

In taluni casi il legislatore deve astenersi dal prender parte ad una votazione, e se anche non provvedono sempre le leggi, dovrebbero bastare la coscienza e le buone consuetudini parlamentari. Ma l'astensione conforme al precetto di Confucio,

---

(1) La costituzione tedesca (art. 28) esige al Reichstag la presenza della maggioranza, ma siccome l'ufficio è gratuito, specie da alcuni anni le sedute vanno sovente deserte. Nel 1895 l'on. Levetzow, propose che almeno per le riforme al Regolamento del Reichstag bastasse la maggioranza dei presenti, ma la proposta venne respinta.

(2) Le larghezze usate in proposito nel Parlamento italiano, furono più volte censurate. Mancini e Galeotti, op. cit., pp. 304-306.

di cui in talune Assemblee stranamente si abusa, è vivamente contrastata, e sull'esempio delle antiche leggi di Atene, in parecchi Parlamenti è recisamente vietata. In Inghilterra, chi si trova nell'Aula deve votare; più d'una volta deputati che se ne erano volontariamente astenuti furono chiamati dal *Clerk* alla *table* della Camera e messi alle strette fra il *sì* ed il *no*. Anzi nel 1881 gli *Home Rulers* irlandesi, che erano rimasti sui loro banchi, furono espulsi per non aver obbedito all'ordine dello *Speaker*, che aveva intimata la *divisione*. I Regolamenti delle Camere del Belgio, ed alcuni altri vietano l'astensione in modo anche più esplicito, e chi vi si crede costretto, deve dirne le ragioni (1). Più biasimevoli ancora sono le astensioni collettive, qualunque forma e ragione esse abbiano (2), pessime quelle che impediscono i lavori dell'Assemblea, riducendola ad una Dieta polacca, quando gli oppositori escono dall'aula a bello studio perchè non si raggiunga il numero legale (3). Sono procedimenti faziosi, che per buona sorte rado o mai trovano minoranze autorevoli e numerose decise a seguirli. V'è, infine, chi vorrebbe che i ministri si astenessero dal voto non solo nelle questioni di prerogativa dell'Assemblea, ma altresì nelle votazioni di fiducia, che sarebbe, come a suo luogo vedremo, una eccezione in apparenza fondata, ma sostanzialmente illegittima ed assurda.

Fra le forme con le quali si procede materialmente al voto, noi non troviamo quasi più quella tanto usata presso gli antichi dell'acclamazione. In alcuni casi nel 1848, l'ultima volta il 27 gennaio 1871, quando il Senato dichiarò Firenze benemerita della patria, si votò per acclamazione anche tra noi; nelle Camere inglesi ed americane è metodo consueto, ogniqualvolta il Presidente non ha dubbî intorno al prevalere dei *sì* o dei *no;* che se un dubbio rimane, egli deve ricorrere ad altri. E questi metodi sono, nelle Assemblee anglo-sassoni come in tutte, il voto palese, che può esser dato per appello nominale, per divisione o per alzata e seduta, ed il voto segreto, con norme e sistemi diversi.

(1) Senato, art. 31, Camera Dep., art. 29. Prima che queste disposizioni venissero adottate nella tornata del 17 dicembre 1838, l'on. Le Hon diceva che " un membro del Congresso deve votare o dimettersi ".

(2) Astensione di 41 deputati il 29 luglio 1848, di 90 il 6 aprile 1870, di 146 il 30 aprile 1881, ecc.

(3) Non mancano esempi di minoranze uscite dall'aula al momento del voto per renderlo impossibile; così il 25 luglio 1870, il 24 giugno 1884, ecc.

Il voto nominale segue con la chiama dei membri dell'Assemblea, i quali, al sentir pronunciare dal Segretario il loro nome, devono rispondere ad alta voce *sì* o *no*, recandosi alla tribuna, ma per lo più dal loro banco, senza aggiungere parola qualsisia. Alla prima chiama segue quasi dovunque una seconda, per coloro che fossero stati assenti o disattenti alla prima. In molte Assemblee, come nelle italiane, si comincia l'appello costantemente dalla lettera *A*, per guisa che la condizione fatta, in un voto dubbio, ai deputati delle ultime lettere è tanto più favorevole quanto men saldo il loro carattere; in Francia ed altrove si estrae a sorte la lettera da cui deve cominciare il primo appello nominale della sessione, e si va poi avanti d'una lettera ad ogni appello successivo. Alcune Assemblee, il Senato italiano è tra queste, hanno una invincibile ripugnanza per l'appello nominale, che è escluso dai loro regolamenti.

Meno apertamente palesi, ma pur tali da non consentire di nascondere la propria opinione sono gli altri due metodi di votazione pubblica, per divisione e per alzata e seduta. Quando lo *Speaker* dei Comuni intima la *division* e sono entrati tutti i membri della Camera che intendono di votare, si chiudono le uscite, e quelli sfilano sotto gli occhi dei segretarii, lunghesso i due opposti corridoi dei *sì* e dei *no*. Altrove la divisione segue materialmente, quanto basti perchè le due parti si possano contare a colpo d'occhio o numerare. Non si accetta il nome dei votanti, ma solo il numero, e per questo e con siffatta riserva anche il Senato italiano accolse il voto per divisione. Il sistema più usato in tutte le Assemblee è quello per cui i favorevoli ad una proposta, ad un articolo di legge, ad una risoluzione qualsiasi si levano in piedi od alzano la mano, i contrarî restano seduti; se quelli sono senza contrasto in maggior numero la proposta si ha per approvata, se in numero minore per respinta, se il risultato è dubbio si procede alla controprova, e se dubbia rimanesse anche questa si ricorre ad un altro sistema di votazione più esplicito.

Lo squittinio segreto ha luogo in due diverse maniere: con le schede se trattasi della elezione di persone, con piccole palle se trattasi di altra deliberazione qualsiasi. Nel caso dell'elezione si procede con le norme consuete, richiedendosi per gli eletti la maggioranza assoluta dei votanti nel primo scrutinio, la semplice pluralità nel secondo, ovvero nel terzo, se anche il secondo scrutinio è libero e soltanto nel terzo è

giuocoforza scegliere tra coloro che hanno avuto più voti. Anche per altre deliberazioni si possono usare schede di diverso colore sulle quali è scritto il *sì* od il *no*, ovvero palline bianche e nere con le quali, mettendole nell'urna di uguale colore, si approva, mettendole nell'urna di colore diverso, si respinge. Così il voto segreto che il palese possono essere dati con altri sistemi, e si sono proposti e sperimentati pesatori automatici, indicatori meccanici, apparecchi elettrici che non consentono sempre un sicuro controllo [1].

Ma la questione più importante è sempre quella della preferenza da darsi al voto segreto od al palese in taluni casi, specie nell'approvazione delle leggi. Alcune costituzioni, come quella del Belgio, ravvisano nel voto palese una garanzia di serietà e di responsabilità e lo prescrivono per il complesso delle leggi; altre, come l'italiana (art. 63), vedono nello scrutinio segreto una massima garanzia di indipendenza, ed anche il Regolamento della Camera lo preferisce in ogni caso, se venti membri lo chiedono. A dir il vero, tra i primi doveri dei legislatori

---

(1) Si veda specialmente la relazione sull'inchiesta compiuta dal Parlamento inglese: *Upon the mode of taking votes on division. Parl. Pap.*, 1882. C. 3130.

Stimo utile qualche notizia sui lavori legislativi dei due Parlamenti più importanti per i nostri studii nell'ultima loro sessione di cui si hanno notizie ufficiali.

A. Camera dei deputati, Legisl. XVIII, Sess. I, 24 novembre 1892-11 luglio 1894 (la seconda durò pochi giorni, e la I sess. della XIX Legisl. dura mentre scriviamo). Vennero presentati dal Governo 331 disegni di legge, approvati 263, ritirati 23, respinti 2, gli altri rimasero sospesi a diversi stadii della discussione. Vennero presentate 90 proposte di iniziativa parlamentare, approvate 12, ritirate 2, 33 non furono svolte, una neppur ammessa alla lettura, le altre rimasero sospese a varii stadii della discussione. La Camera votò 73 ordini del giorno e 27 mozioni. Furono pubblicati 36 documenti ed ebbero luogo 33 votazioni per appello nominale. Si presentarono 184 petizioni e se ne riferirono 175, di cui 35 di precedenti sessioni. Si tennero 307 sedute della Camera, 4 in comitato segreto, 72 negli Uffici. *Atti Parl. Cam. dei dep., Docum.* N. XXXVI, pp. 453-455.

B. Camera dei Comuni. Nella sessione del 1894 (marzo-agosto) sedette per 113 giorni, nei quali tenne 168 sedute oltre a 22 *days in supply.* Nei 113 giorni rimase aperta in media 8 ore 25 minuti, di cui 43 ore complessivamente dopo mezzanotte. Vennero presentati alla firma reale 48 *bills* iniziati ai Comuni, 12 ai Lordi e 70 *provisional orders;* altri 194 furono presentati ai Comuni ma rimasero sospesi a varii stadii; 5 furono approvati dai Lordi, ma non dai Comuni, 2 respinti dai Lordi dopo l'approvazione dei Comuni. Furono pure approvati 151 *bills* privati, generalmente per concessioni, modificazioni, regolamenti di ferrovie (54), di acque (16), di porti, *docks* ecc. (10), di gas (9), di canali (7), di tramvie (7) ecc. Si nominarono 31 *select committees,* cui presero parte 378 membri; furono presentate 2245 petizioni con 278.502 firme, stampate 125. *Parl. Papers,* 1894, vol. LXVIII, pp. 1-140.

dovrebbe esser quello di avere il coraggio della propria opinione ed assumere la responsabilità delle leggi che fanno ed approvano, senza di che può persino rinnovarsi lo scandalo di leggi approvate palesemente e respinte subito dopo nel segreto dell'urna, per cui si dovette statuire, che se la legge consta di un solo articolo si vota a scrutinio segreto, come è prescritto per le leggi i cui articoli furono approvati uno ad uno in altro modo. E si è dovuto persino disporre, sull'esempio di altri Parlamenti, che di regola le leggi si votassero nella seduta stessa in cui ne è compiuta la discussione, per eccezione nella seguente, e non più di tre contemporaneamente (1), per conseguire un voto meno incosciente ed evitare almeno che qualche legislatore indelicato desse due o più voti a favore di una legge che interessava la sua borsa od il campanile, del che pure non sono mancati esempi nel nostro ed in altri Parlamenti. Imperocchè tutte coteste disposizioni, tutte coteste sanzioni dei Regolamenti sono fatte per uomini che rappresentano qualche volta la nazione anche in certi difetti del carattere suo, in certe immoralità troppo tollerate, che cominciano dal suffragio comprato dall'elettore e mettono capo al voto venduto o rubato per lo sconto d'una cambiale, per una decorazione e persino a denaro contante.

2. — *Il potere finanziario.*

1. *Le imposte e il bilancio annuale.* — Il potere finanziario del Parlamento vuol esser distinto per diverse ragioni dal potere legislativo, sebbene si eserciti dalla medesima autorità e con forme poco diverse. Il diritto di deliberare le imposte fu una delle prime conquiste dei rappresentanti della nazione, e si può dire che il Parlamento dovette ad essa la ragione precipua della sua esistenza, e ne trasse argomento e ragione per

(1) Regol. della Camera, art. 97 e 100. — Per dir solo degli ultimi anni, furono respinte, quasi tutti dopo che erano stati approvati per alzata e seduta, i disegni di legge sugli scioperi il 20 febbraio 1886, sul riordinamento dei tributi locali il 2 maggio 1888; sulla congiunzione delle stazioni ferroviarie di Roma, il 26 giugno 1871; sull'Esposizione di Roma il 7 marzo 1894. Lo stesso avvenne, nella tornata del 19 maggio 1893, dello stato di prima previsione della spesa del ministero di grazia, giustizia e culti pel 1893-94.

conquistare le altre sue prerogative ed il posto che venne ad occupare nella costituzione (1).

(1) Il potere finanziario e le questioni che vi connettono hanno una ricca letteratura. Per la Francia, dove più specialmente si agitò la questione, vedi: ACHILLE LAURENT, *Les attributions financiaires des chambres*. Paris, 1889, 40 pp.; MORIZOT-THIBAULT, *Des droits des Chambres hautes ou Sénats en matières de lois de finance*, Paris, Rousseau, 1891, 357 pp.; COHEN EDOARD, *Le budget, ce qu'il est, ce qu'il peut être*, Paris, Guillaumin, 1892, 337 pp., 8°; E. CHEVALLIER, *De la suppression du droit d'initiative parlam. en matière budgétaire*. " Journal des économistes ", 1894, II. — Per l'Inghilterra: *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, di R. GNEIST, preceduto da una lettera di R. BONGHI ad A. Messedaglia. Firenze, Le Monnier, 1869, 59 pp., 8°; *Tasse e spese o come il denaro entra e come esce*, discorso di THOMSON HANKEY, con una lettera di R. BONGHI a Q. Sella, Torino, Tip. Cavour, 1865, XXIV-48 pp.; ERSKINE MAY, op. cit., cap. XXI, pp. 492-539 della trad. ital.; DE FRANQUEVILLE, op. cit., vol. III, ch. XLVII e XLVIII, pp. 411-527. — Per l'Austria e la Germania; C. J. BERGIUS, *Oeffentliche Ausgaben und Verantwortlichkeit*, 17 p. Tübingen; R. GNEIST, *Gesetz und Budget, constitutionnelle Streitfragen aus der preussischen Ministerkrisis von märz 1878*, Berlin, Springer, 232 p., 8°; GUSTAV SEIDLER, *Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der const. Monarchie, mit besonderer Rücksichtnahme auf das oesterreichische und deutsche Verfassungsrecht*, Wien, Hölder, 1885, 244 pp., 8°; LABAND, *Das Budgetrecht nach der Bestimmungen der preussischer Verfassungsurkunden*, Berlin, 1871; SEYDEL, *Das Budgetrecht des bayerisches Landtag und das Verfassungsverständnis von 1843*, München, 1887; CZÖRNIG, *Das oesterreichische Budget von 1862 in Vergleichung* ecc. Wien 1862; RÜMELIN E., *Der Etat in seiner öffentlich-rechtlichen Bedeutung*, " Zeitschrift für das ges. Staatswissenschaft ", 1889, pp. 299-327; FIKERT, *Gesetz und Budget*, id. 1894, pp. 381-409; LABAND, *Zur Lehre von Budgetrecht* " Archiv für oeff. R. ", I, 172-196; GEORG PRAZAK, *Das Budgetrecht und die Lehre von den formellen Gesetzen*. " Archiv für oeff. Recht ", II, pp. 441-492; AD. ARNDT, *Das preussische und das Reichs-Budgetrecht*, ivi, III, pp. 533-568. — Per il Belgio: OTTO PLANK, *Das Budgetrecht der Belgischen Verfassung*, München, Ackermann, 71 pp., 8°; POULLET, *Les constitutions nationales belges*, nelle " Mém. couronnées de l'Acad. roy. de Belgique ", 1875, vol. XXVI, p. 422 e seg.; E. ARNTZ, *De l'origine, des motifs et de la portée de l'article 27 de la constitution belge*, nel " Bull. de l'Acad. roy. ", 1881, 3ª ser., vol. II, p. 576 e seg.

Per l'Italia: GIORGIO ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, Jovene, 1880, 167 pp., 8°; ANGELO MAJORANA, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*, Roma, Loescher, 100 pp., 8°; E. QUADRIO, *La prerogativa della Camera dei deputati nei provvedimenti finanziarii*, 123 pp. Brescia 1889; SCIACCA GAETANO, *Il bilancio dello Stato nella Camera dei deputati*, negli " Studi di dir. pub. ", Napoli, Marghieri, 1885, pp. 213-277; MANCINI e GALEOTTI, op. cit., lib. I, tit. II, B. cap. I, pp. 311-366, e *Appendice*, pp. 52-54.

Si vedano inoltre i trattati di scienza delle finanze di P. LEROY-BEAULIEU, STEIN, SODEN, SCHMALZ, FULDA, BEHR, LOTZ, SONNENFELS, SCHÖN, MALCHUS, JACOB, UMPFENBACH, WAGNER, COSSA; gli studi *sui bilanci nei varii Stati* pubblicati dal " Cobden Club " di Londra nel 1877 (in francese con aggiunte, Paris, C. Marpon, 1882, 330 pp., 8°), con notizie sul bilancio italiano di M. MINGHETTI, L. BODIO, G. BOCCARDO, e R. BONGHI, e le opere già citate di R. GNEIST, E. MAY, E. PIERRE, pubblicate in questa medesima biblioteca.

Per molti secoli bastarono ai Sovrani le entrate che percepivano secondo il diritto feudale, e i redditi dei patrimonii accresciuti con le guerre: lo Stato non aveva una propria finanza. Cresciuti i bisogni, aumentarono le imposte e le riluttanze nel pagarle anche quando se ne riconosceva la necessità, sì che agli accordi con tutti i contribuenti parve preferibile una intesa con pochi, i quali potessero agire a nome di tutti. Così la Corona si trovò a fronte un altro potere, col quale fu sovente costretta a patteggiare, riconoscendo nuove prerogative e privilegî, correggendo abusi, accettando controlli, in cambio delle imposte di cui avevano continuamente bisogno, prima per le guerre, per le insurrezioni, per altri eventi straordinarii, poi per provvedere all'ordinaria amministrazione di uno Stato più ampio e complesso. Sviluppandosi l'amministrazione finanziaria, il sistema tributario diventò più ordinato e completo. Ma soltanto il Parlamento inglese riuscì a dare al suo consenso alle imposte la forma libera ed efficace della discussione e del voto [1]. Gli Stati generali di Francia [2] come quelli di Piemonte, come i Parlamenti di Napoli e di Sicilia, gli Stamenti Sardi, le Cortès di Spagna e le Diete di Germania, erano convocati sempre più raramente, ad arbitrio dei principi, ed attendevano piuttosto a tutelare gl'interessi di lor classe che quelli del popolo, sul quale cadeva il maggior peso dei tributi [3]. Anche quando si ebbero ordinamenti gerarchici, contabilità ordinate, e furono istituite le Corti dei conti, mancava assolutamente l'idea di una qualsiasi responsabilità dei governanti in faccia alla nazione.

---

(1) Erskine May, op. cit., trad. it., cap. XXI, p. 492 e seg. Si vedano il testo della *Magna Charta*, § 12, nelle *Costituzioni moderne*, p. 921: la sua conferma nel 1297, § VI, ivi, p. 922; e lo statuto *de tallagio*, ivi.

(2) " I Re temevano assai gli Stati generali, che, a varie riprese si erano mostrati invadenti e rivoluzionarii... e li hanno convocati di rado o quando vi erano costretti da urgenti bisogni di denaro o da grandi disastri nazionali ". Saint Girons, *Droit. const.*, chap. VIII, p. 266. Senza la periodicità delle adunanze, il voto non poteva diventare garanzia di libertà, e dal 1614 al 1715 gli Stati generali non si riunirono più. Secondo Filippo di Commynes, " *Le Roi Charles VII fut le premier qui gaigna ce point d'imposer tailles à son plaisir, sans le consentement des Estatz de son royaulme* " *Mémoires*, lib. VI, ch. VI, tom. II, pp. 224-225 e cfr. P. Leroy Beaulieu, *Trattato della scienza delle finanze*, trad. it., Torino, Un. Tip. Ed. 1838, parte II, lib. I, cap. I.

(3) Sulla convocazione degli Stati per aver denaro si vedano E. Pasquier, *Recherches sur l'histoire de France*, pp. 67-68; Bentivogio, *Guerre di Fiandra*, parte I, lib. 5; F. Sclopis, *Considerazioni storiche intorno alle antiche Assemblee rappresentative dal Piemonte e dalla Savoia*, Torino, Bruno, 1878, pp. 110 112, che ricorda

Nelle monarchie assolute, il Re ed il suo Governo ebbero facoltà di compilare il bilancio, variarne gli stanziamenti, nascondere o dissimulare spese, contrarre debiti, e mancava qualsiasi efficace controllo, qualsiasi documento sincero e sicuro del denaro entrato ed uscito, di guisa che erano possibili abusi di tutta sorta nello assetto delle imposte, nella loro percezione, nelle spese pubbliche. Il diritto della nazione di votare le imposte parve perciò connesso alla sua stessa sovranità, e fu considerato insieme come la sua espressione e la più efficace garanzia. Così nei *cahiers* francesi del 1785 lo si reclama esplicitamente, e venne riconosciuto in tutte le costituzioni dei popoli liberi.

L'imposta non può essere percepita, se non è consentita dalla nazione. Il consenso si esprime col voto del Parlamento sanzionato dal Re (1), non essendo possibile che ciascun contribuente sia chiamato ad approvare il tributo, come potrebbe esserlo talvolta nell'ordinamento comunale. Ne deriva il principio secondo il quale l'imposta, che non è stata legalmente approvata dalle Camere e sanzionata dal Re, può essere ricusata, e chi la esige considerato e punito come reo di concussione. Di fronte ad un monarca deciso ad abusare della propria autorità, con un Governo il quale può contare sopra una maggioranza disposta a seguirne tutte le violenze e tutti i capricci, con Corti di giustizia alle quali giova più fare servizii al Governo che sentenze, cotesto rifiuto è rimedio importante e vano. Chi ha la forza in mano, ed è disposto a servirsene, e sa di poter contare sulla paura o sulla dappocaggine del maggior numero, sull'approvazione del Parlamento e sull'assoluzione dei tribunali, costringe il cittadino a pagare anche le imposte illegali, prima che esse siano approvate e perfino se venissero ricusate dal Parlamento. Ma noi usciamo allora dalla fisiologia costituzionale per entrare nel campo delle malattie di cotesto sistema; ci troviamo di fronte ad uno di quegli abusi del potere esecutivo, che traggono a perdizione una costituzione

l'adagio francese " plaintes et subsides se tiennent ". I decreti delle Cortes di Medina del Campo e di Madrid nel 1328-29 statuivano, che " non si leverebbe imposta straordinaria, speciale nè generale, senza che la proposta fosse prima fatta alle Cortes ed adottata all'unanimità dei deputati "; così nel 1393 e nel 1465, ecc. MARINA, *Théorie des Cortès*, trad. fr. Paris, Baudoin, 1822, vol. II, p. 338.

(1) L'art. 30 dello Statuto italiano dice " nessun tributo può essere imposto se non è stato consentito dalla Camera e sanzionato dal Re ". Tutte le costituzioni hanno una disposizione analoga. Vedi *Costituzioni moderne*.

e con essa il paese che ne tollera così grave ed aperta violazione (1).

Il diritto di approvare le spese e le entrate ha per conseguenza il diritto del Parlamento di approvare tutte le leggi che vi si connettono. I trattati con le altre nazioni e specialmente quelli che contengono stipulazioni finanziarie ed i trattati di commercio, quando contengono clausole somiglianti o modificazioni alla tariffa generale, quando ne deriva insomma un onere qualsiasi ai cittadini, o vengono comunque modificati gli oneri esistenti, non possono aver corso senza l'approvazione del Parlamento (2). Altrettanto deve dirsi della proroga di uno di questi trattati, la quale, se ricusata, determinerebbe una notevole modificazione tributaria nelle relazioni commerciali dei cittadini con quello Stato, sostituendo la tariffa generale alla tariffa convenzionale (3).

---

(1) Di questo argomento dovremo occuparci parlando del potere esecutivo e dei suoi possibili abusi, e giova sperare che allora potremo considerare quelli commessi nel 1894-95 in Italia con la calma e l'impassibilità dello storico. — Allora ci occuperemo altresì dei *decreti-legge*, dei *catenacci* e d'altri somiglianti " mostri „ del sistema costituzionale.

(2) Persino agli Stati Uniti il concetto assoluto della prerogativa si è modificato per ciò che riguarda gli accordi finanziarii. La costituzione italiana (art. 5), l'austriaca (art. 6, legge cost. 21 dicembre 1867), la belga (art. 68), la francese (art. 8, legge cost. 16 luglio 1875), l'olandese (art. 59), la spagnuola (art. 59) richiedono esplicitamente il concorso del Parlamento; quelle della Germania, dell'Inghilterra, della Svezia, della Norvegia e della Grecia lo esigono in modo implicito. — Per i trattati di commercio, in Inghilterra si presentano speciali disegni di legge per l'esecuzione delle clausole finanziarie; le costituzioni francese, belga, spagnuola, greca, romena ed anche la germanica (art. 11, capov. 3 e art. 4, n. 2) richiedono esplicitamente l'assenso della Camera; le costituzioni italiana, austriaca, svedese e serba, non hanno una disposizione esplicita. " Ma la pratica di tutti questi paesi è di sottoporre anche i trattati di commercio all'approvazione del Parlamento „. CARLO SCHANZER, *Il diritto di guerra e dei trattati negli Stati a governo rappresentativo*. Torino, Bocca, 1891, pp. 123-125. — Della partecipazione del Parlamento alle convenzioni d'altre specie si parlerà trattando del potere esecutivo.

(3) Cfr. l'art. 5 dello Statuto. — Il Parlamento ha diritto di discutere tutto il trattato, non solo le clausole concernenti la finanza. *Senato. Discussioni*, 25 settembre 1849 e 18 gennaio 1850. — Anche per i trattati di commercio prevalse la consuetudine di chiedere sempre l'approvazione del Parlamento, come prevalse, dopo qualche incertezza, per i trattati di navigazione e per tutti gli altri che importano modificazione di leggi, secondo le idee sostenute nella tornata del 9 maggio 1882 dagli on. UBALDINO PERUZZI, LUIGI LUZZATTI e PAOLO BOSELLI, contro il ministro P. S. MANCINI ed altri, i quali reputavano non necessaria l'approvazione del Parlamento per i trattati che agevolano la libertà di navigazione. — Invece sino al 1 agosto 1879 il potere esecutivo prorogò la durata dei trattati di commercio e di navigazione senza sentire il Parlamento; ma coll'ordine del giorno

Il bilancio deve essere presentato alle Camere e da esse votato tutti gli anni. " Il principio dell'annualità del bilancio, avverte anche A. Saint Girons [1], è un impaccio per il capo dello Stato — io direi piuttosto pel suo governo — arrestato ad ogni piè sospinto dalle necessità economiche, in cui si risolvono, alla perfine, la maggior parte delle questioni politiche „. Nondimeno il principio del bilancio annuale è una delle più preziose garanzie costituzionali, una di quelle che costituiscono il fondamento di tutto il sistema. Il principe di Bismarck attese per molti anni, con la sua abituale tenacia, a far prevalere, in Prussia prima, poi nell'Impero Germanico, il principio del bilancio biennale, col quale sarebbe bastato convocare ogni due anni i rappresentanti della nazione. Ma il Reichstag ricusò sempre di acconciarsi al sacrificio d'Origène, e quando, per forzarne la mano, il Gran cancelliere gli presentò insieme il bilancio del 1883-84 e quello del 1884-85, ricusò persino di rinviare il secondo allo studio della sua commissione ed esaminò solo il primo. In un grande Stato specialmente, nota Gustavo Seidler, sarebbe assai difficile, anche tecnicamente, compilare e discutere un bilancio biennale, se già, anche approvando il bilancio tutti gli anni, è giuocoforza stanziarvi un fondo per le spese impreviste, presentare proposte di nuove e maggiori spese, e compilare il bilancio di assestamento, mentre sono necessarii, insomma, numerosi ritocchi [2]. Leone Say avverte quanto più importante sia il lato costituzionale della questione, e come solo a questa maniera le Camere siano assicurate di venir convocate ogni anno [3], mentre non è esatto deplorare,

---

del 20 luglio 1879, la Camera deliberò, che " il governo deve notificare al Parlamento la denunzia dei trattati di commercio e di navigazione, e quando la denunzia sia avvenuta, i trattati medesimi non possono continuare ad aver vigore se non in forza d'una legge „. Quando il Governo prorogò per decreto reale convenzioni scadute mentre non poteva radunare il Parlamento, ne chiese poi la convalidazione.

Negli ultimi anni si ammise una eccezione per i trattati conclusi nelle colonie, anche se implicano aumenti di territorio od oneri finanziarii. Però codesto sistema, come agli on. A. Baccarini, Luigi Ferrari, e ad altri, pare anche a me affatto contrario non solo allo Statuto, ma ad un savio ordinamento dello Stato, e buono solo a lanciarlo in tutta sorta di avventure, di pericoli e di spese, sfuggendo al controllo del Parlamento o chiedendolo allorquando torna tardo e vano. *Discus. parl. Cam. dei Dep.*, 5 marzo 1890, ecc.

(1) Op. cit., p. 269.

(2) Op. cit., p. 119.

(3) *Le budget devant les Chambres*, nella " Revue des deux mondes „ 1885, 15 gennaio.

che tutta la vita dello Stato sia così rimessa ogni anno in questione. L'Inghilterra provvide a temperare il voto annuale con l'istituzione del *fondo consolidato;* che se cotesta istituzione non potè essere imitata dalle altre nazioni, non mancano diversi temperamenti. D'altronde, appunto in quegli Stati della Germania, che hanno adottato il bilancio biennale, viene presentato nel secondo anno un bilancio supplementare, come nel Baden e nel Württemberg, ovvero allo stesso bilancio, si dà valore per due anni, ma vi si introducono le necessarie variazioni, come in Sassonia e in Baviera.

L'anno finanziario coincideva una volta col civile, ma in seguito all'esperienza, per agevolare il controllo e la discussione Parlamentare, e risparmiare l'esercizio provvisorio che era diventato la regola, venne fissata una data diversa, del 1° aprile in Germania, secondo il sistema accolto dall'Inghilterra sin dal 1854, del 1° luglio in Italia, e in altri Stati. Così il bilancio dello Stato non coincide più con quello dei corpi locali e dei privati, e la Camera dei Deputati, poichè ha tempo, lo perde, riducendosi a discutere i bilanci negli ultimi giorni di una sessione che non finisce mai. Laonde v'è già chi invoca il ritorno al vecchio sistema, convocando le Camere un po' prima, per guisa che nei due mesi di novembre e decembre discutano ed approvino il bilancio dell'anno solare seguente: ma sarebbe termine troppo breve [1].

2. *Iniziativa finanziaria.* — Come per le leggi in generale, anche per il bilancio e per le leggi finanziarie, il diritto di iniziativa, a primo aspetto, dovrebbe spettare tanto al potere esecutivo che ai membri delle Camere. Ma anzitutto la preparazione e la presentazione del bilancio, sono uffici che devono incombere esclusivamente al potere esecutivo. Anche gli Inglesi, così gelosi delle prerogative dei loro Comuni, lungi dall'adottare una diversa norma, lasciarono sempre alla Corona la cura di presentare il bilancio alla Camera, e questo esempio dettarono alle altre nazioni. Egli è ch'essi non hanno giammai spinto certe rivendicazioni fino agli estremi limiti; " la forza della loro libertà deriva principalmente da ciò, che essi seppero arrestarsi al preciso punto in cui, avendo conquistato i loro diritti, rispettavano ancora il potere, che avevano cercato di menomare, conciliando in un comune accordo i diritti del

(1) Ambrosoli F., *Salviamo il Parlamento*, Milano, Treves, 1895, pp. 27-30.

popolo colle prerogative della Corona „ [1]. Al postutto, siccome il bilancio deve essere presentato tutti gli anni e le Camere lo votano, esse hanno perduto ben poco non avendone l'iniziativa, e questo spiega come anche la Svizzera ed altre repubbliche democratiche abbiano fatto buon viso alla tradizione inglese. Il contrario esempio degli Stati Uniti d'America, dove il bilancio è preparato dalle Camere come le altre leggi, se è una conseguenza necessaria del sistema che esclude i ministri dal Congresso, è altresì una di quelle eccezioni, che sembrano create a bello studio per confermare una regola confortata dall'esperienza dei secoli [2].

In tutti i paesi il potere esecutivo è solo in grado di dirigere l'azienda dello Stato. Situato in miglior posizione per conoscerne i bisogni, può provvedere alle spese conforme alle effettive necessità, senza correr dietro ad avventurose teorie. Il bilancio, preparato da uomini pratici, specialmente competenti, è veramente conforme alle esigenze dell'Amministrazione. Per compilarlo da sè, la Camera dovrebbe scrutare tutti i servizi, discutere coi singoli uffici, trattare colle varie amministrazioni dello Stato, sostituirsi, in una parola, a coloro cui esse sono affidate, ed esercitarle senza alcuna responsabilità. Quando il cancelliere dello scacchiere prepara il bilancio inglese, egli sa bene che la pubblica opinione gli chiederà conto dei suoi errori, e circonda il *finance bill* di tutte le sue cure, perchè è penetrato della propria responsabilità in faccia al paese. Quando invece il bilancio viene preparato nella Camera dei rappresentanti dell'Unione americana, questa lascia tanto più libero corso alle sue passioni, che nessun deputato ha una vera responsabilità. Quei rappresentanti sono liberali verso il popolo che li deve rieleggere, rigidi col governo che desiderano d'aver sempre sotto mano, e guai se la prosperità della finanza non attenuasse anche gli inconvenienti delle più inconsulte dilapidazioni, e l'onnipotenza della Camera popolare non fosse

(1) Morizot-Thibault, *op. cit.*, p. 40.

(2) La Camera americana chiama nel proprio seno i ministri, sente le loro idee, accoglie le loro proposte, discute tutte le loro osservazioni, per cui può avvenire " che la legge di finanza sia proposta in apparenza dalla Camera, in realtà dal Governo „; Morizot-Thibault, op. cit., pp. 42-45. — Si aggiunga, che sono molto più frequenti e gravi i conflitti, i quali, se non conducono a fatali conseguenze in uno Stato federale, sarebbero ben altrimenti pericolosi negli Stati unitarii Cfr. N. Thomson, *Control of National expenditure*, nella " Political Science Quarterly „, 1891, VII, ed. E. F. Renich, Id., id., ivi, 1892, VIII.

seriamente temperata dall'autorità del Senato. Che se l'esempio venisse seguìto da una delle Assemblee d'Europa, gli inconvenienti sarebbero molto più gravi, e la ruina stessa dello Stato e della sua costituzione inevitabile.

L'Inghilterra non si appagò di riservare all'esecutivo l'iniziativa in materia di spese pubbliche, ma fece prevalere a poco a poco il principio, per cui i Comuni non possono aumentarle facendo uso del loro diritto di emendamento. Gualterio Bagehot ne trae la conclusione, che la Camera dei Comuni, lungi dallo avere un privilegio, è colpita da una speciale inferiorità. Egli avverte quanto importi lasciare esclusivamente al potere esecutivo il diritto di proporre le tasse e le spese, perchè " da lungo tempo i Comuni cessarono d'essere l'economa Assemblea d'altri tempi ed in fatto di spesa hanno le mani bucate più dei ministri „ (1). In Francia si esagerò il diritto della Camera per naturale reazione contro un'epoca, nella quale il bilancio era un " complesso di geroglifici „ ch'egli solo, il primo Napoleone, capiva, e contro un'altra, durante la quale Luigi XVIII aveva creduto di poter seguire lo stesso sistema, ricusando alle Camere ogni diritto di iniziativa. Le Camere incominciarono allora a " penetrare nella fortezza „, ed a poco a poco vantarono privilegi incomportabili, sconosciuti al diritto inglese, che diventarono altrettanti assiomi del diritto costituzionale foggiato dalla scuola dottrinaria, il diritto di consentire o rifiutare il bilancio, quello di emendarlo senza alcun limite e misura in ogni sua parte, e quello di vigilare l'esatto uso di tutti i crediti votati. Colla carta del 1830, l'iniziativa delle Camere francesi in materia di finanza diventò così assoluta, che venne persino confusa coll'iniziativa in materia di legislazione generale. Le istituzioni della terza repubblica aggravarono ancora più cotesto errore, sino a che dalla sua medesima esagerazione sorse il rimedio, prevedendosi che per quella via il Senato ed il potere esecutivo sarebbero diventati vane parvenze di fronte ad una Costituente onnipotente e sovrana. Non mancano infatti scrittori, i quali affermano che la costituzione del 1875 è ormai lettera morta, ed anzichè ad una revisione, bisogna

(1) " The principal peculiarity of the House of commons in financial affairs is nowadays not a special privilege, but an exceptional disability... The minister only can propose to tax the people... The House of Commons has long ceased to be the checking, sparing, economical body it once was „. *The English const.*, 3ª ed., London, Kegan, 1882.

pensare ad una “ ristaurazione costituzionale „. Così, secondo Paolo Laffitte, i poteri finanziarii delle due Camere sono in tutto identici; la Camera ha una semplice priorità materiale, mentre il Senato è stato chiamato dal legislatore a deliberare anche intorno al bilancio quasi in grado di appello. E poichè egli vede bene come per cotesta via si va incontro a conflitti insolubili, propone una commissione mista delle due Camere, la quale, come agli Stati Uniti d'America, decida inappellabilmente tutte le controversie relative al bilancio (1).

Scriveva Giorgio Arcoleo, che “ vano è parlare di responsabilità ministeriale, quando è permesso ad ogni singolo membro dell'Assemblea di proporre aumenti di spese, meno soventi, per causa di interesse generale, che per vellicare l'amor proprio e soddisfare le esigenze del proprio collegio..... Così il bilancio è confidato ai capricci, alla fantasia, ai pettegolezzi, che vestono sempre forme di bisogni urgenti del paese „ (2). E cita tra i più maltrattati il bilancio francese del 1878, dove si proposero sino a 55 emendamenti da parte dei deputati, tutti per aumento di spese, 16 dei quali nel solo bilancio della pubblica istruzione, la cui spesa era in pochi anni raddoppiata (3). “ Poco giova, — cito ancora Giorgio Arcoleo, perchè ha trattato la materia con più severa competenza, — poco giova il principio di specialità, la restrizione alle spese fuori bilancio, la discussione minuziosa dell'Assemblea, dove questa abbia una facoltà illimitata di accrescere le cifre proposte dal governo. Poco giova il mutamento della stessa forma politica, sia dalla assoluta alla costituzionale, sia dalla monarchia alla repubblica, ove il consenso all'imposta riesce ad una stravagante tendenza, che turba con lo aumento delle spese lo sviluppo della libertà e delle istituzioni „ (4).

In Italia non mancarono iniziative parlamentari per creare o sopprimere imposte (5), ma furono singolarmente frequenti

(1) *La vraie constitution du 1875*, nella “ Revue de droit public „, III, 1895, pp. 87-89.

(2) *Op. cit.*, pp. 15-40.

(3) “ Economiste français „, 12 maggio 1877.

(4) Op. cit., p. 97.

(5) Proposta Alvisi per una nuova tassa di famiglia, 11 marzo 1868; Id. Rossi Alessandro, per l'abolizione del corso forzoso, 2 a 10 marzo 1868; id. Agostino Bertani, per l'abolizione della tassa sul macinato, 14 giugno 1878; id. Luigi Ferrari, di una tassa sulle successioni, 1892; id. Pietro Albertoni, per una tassa sulle decorazioni, 1893; id. Ettore Socci, per una tassa sulle terre incolte, ecc., ecc.

le proposte di nuove o maggiori spese. E quando Emilio Broglio, nella tornata del 13 febbraio 1862, censurava siffatto sistema, gli onorevoli Urbano Rattazzi e Agostino Depretis gli opposero " che nessun esempio straniero, per quanto imitabile, poteva restringere il diritto di iniziativa, al quale lo Statuto non pone limite alcuno " (1). Di rimando, il ministro Emilio Visconti-Venosta, il 27 novembre 1872, dichiarava poco conforme alla buona pratica costituzionale " che la Camera aumenti i bilanci proposti dai Ministeri, i quali assumono la responsabilità della spesa ". Ma nel novembre del 1887, quando si cercò di sancire il principio con la solennità d'una dichiarazione della Corona, il Ministero dovette affrettarsi a confessare " che, accennando ad un principio di convenienza, non si era inteso ledere alcuna prerogativa del Parlamento " (2): forse i ministri ricordarono che una somigliante proposta per poco non aveva determinato la caduta di Leon Say, uno dei migliori ministri delle finanze che abbia avuti la Francia, e batterono in ritirata da uno dei pochi punti, su cui potevano efficacemente resistere.

Assai peggiori delle iniziative parlamentari dirette tornano del resto le riflesse, imperocchè quelle possono sempre essere frenate od impedite da un Ministero cui non manchi la coscienza dell'ufficio suo, e che non sacrifichi all'ambizione del vivere ogni ragione di sua vita. Le iniziative riflesse spingono ministri deboli a cedere a tutti gli interessi, le cupidigie, le vanità: a questa maniera l'Italia si coprì di scuole secondarie peggio che

(1) E. Broglio aveva ricordata la massima inglese " i comuni non votano mai una spesa se non è richiesta dal Governo "; Erskine May, op. cit., pp. 524-525.

(2) " E perchè il buon regime della finanza rimanga sempre inalterato, il mio Governo vi chiederà, sicuro del vostro assentimento, che sia lasciato esclusivamente ad esso, come usano altri Stati, maestri nelle pratiche costituzionali, l'iniziativa di ogni proposta di nuove spese " *Disc. della Corona*, 16 novembre 1887, *Atti parlam.*, *Cam. dei Dep.*, *Discussioni*, I, p. xi. — " Finchè le condizioni dell'erario consiglino prudenti economie, la Camera, pur serbando illesi i diritti statutarii, reputerà lodevole il lasciare al potere esecutivo la iniziativa di ogni proposta di nuove spese ". — Ferdinando Martini, *Indirizzo di risposta al disc. della Corona*, ivi, *Docum.*, I-A, p. 2. — Nella discussione Luigi Ferrari combattè questo punto, perchè " si potrebbe giustamente ritenere nel paese che il disagio fu conseguenza della tendenza dissipatrice della Camera (*Mormorìo*) mentre ciò dipese dalla debolezza del potere esecutivo, tendente ad assecondare le varie correnti parlamentari ". *Discussioni*, I, p. 150; cui l'on. F. Martini, giustamente rispondeva, che " se la Camera si astiene dal proporre nuove spese essa stessa, le responsabilità del Governo sono meglio determinate e maggiori (*Benissimo!*) ". *Ivi*, p. 152.

inutili, di ferrovie che bisognerebbe avere il coraggio di abbandonare, di istituti, di opifizii, di fortezze e d'ogni altro pretesto di spese, per cui ora il peso dei debiti ci minaccia e quello delle imposte ci toglie persino il respiro (1).

3. *Discussione dei bilanci.* — La preparazione del bilancio, la sua compilazione tecnica e tutta la sua economia materiale sono argomenti trattati dalla scienza delle finanze e dal diritto amministrativo. Ma quando sia stato presentato alla Camera, — e vedremo tra breve come e perchè debba essere presentato dovunque alla Camera bassa, la più popolare, ed approvato prima da quella, — il bilancio può esservi esaminato e discusso in tre diverse maniere, che ben possono denominarsi l'una inglese, l'altra americana, la terza continentale, perchè usata, con poco divario, da quasi tutti gli Stati del continente europeo.

a) Il bilancio inglese. — Le spese dello Stato sono divise in due grandi categorie, *consolidate* ed *annuali*. Le *consolidate* hanno carattere permanente e dipendono da leggi del Parlamento, per cui non sono materia di voto annuale. Comprendono gli interessi del debito pubblico, la lista civile, le pensioni civili e militari, i fondi segreti, gli stipendi per il lord luogotenente d'Irlanda, per i giudici, pei controllori dello Scacchiere e pochi altri titoli. In complesso, tolti gli interessi del debito pubblico, è appena l'ottantesima parte del bilancio (2). La seconda categoria comprende le spese che devono essere votate ogni anno in quattro categorie, servizi civili, spese di

(1) A coloro che aumentarono di ben 68 milioni, quasi tutti a carico dello Stato il progetto del novembre 1878 sulle costruzioni ferroviarie, alle colpevoli indulgenze, peggio alle cospirazioni di interessi particolari a danno dei generali e del bilancio, che condussero alla costruzione delle ferrovie da Ovada a Genova, da Sulmona a Isernia, da Cuneo a Ventimiglia, e di tante altre, sarebbe poca pena la condanna della storia, se ormai le maledizioni dei contribuenti non avessero da lungo tempo coperti gli entusiasmi, a carico del bilancio anche quelli, suscitati dall'apertura di siffatte ferrovie. E che dire di un Ministro, il quale spende più di un milione per costruire una nuova stazione nella sua cittadina natìa e d'un altro il quale, perchè un Collegio gli elegge a deputato il figliuolo, subito gli regala un Liceo? Altro che iniziativa parlamentare in materia di spesa!!

(2) Secondo i *finance accounts* for the year ended 31 march 1894, i servizi cui provvede il Fondo consolidato sono i seguenti: 1. Debito pubblico 25.200.000 Ls.; 2. Annualità per la difesa navale secondo la legge 52 Vitt., c. 8, 1.428.572; 3. Altri servizi: lista civile, 407.301; annualità e pensioni, 338.254; stipendi e indennità, 81.779; magistratura, 516.827; servizi diversi, 147.034; sussidi all'Irlanda secondo la legge 54 e 55 Vitt., c. 48. seg. 5, 40.000; annualità a tenore dell' *Indian Army Pension Deficiency Act*, 150.000: totale 28.309.767 Ls.

percezione delle entrate, esercito e marina [1], e viene presentato in forma così precisa e completa soltanto da mezzo secolo. Ciascun bilancio (*estimates*) si divide in capitoli; quello dei servizi civili in sette classi, suddivise pure in capitoli [2], dove tutte le spese sono assai minutamente notate e distinte, sì che il controllo del Parlamento può esercitarsi colla maggiore efficacia. Le imposte sono esatte per effetto di leggi permanenti, come vuole la sicurezza del credito pubblico [3] ed il Governo, nel bilancio delle entrate, si limita ad aumentarne od a scemarne la misura, specie dell'*income tax* e d'alcune *voci* doganali, che costituiscono la parte elastica del bilancio, od a proporne di nuove se necessarie.

La Camera, riunita in " Comitato dei sussidi „ (*C. of supply*) esamina, discute ed approva la cifra di ciascuno dei capitoli della spesa; riunita in " Comitato delle vie e dei mezzi „ (*C. of ways and means*), autorizza la tesoreria a procurarsi i fondi necessarii per pagare le spese deliberate; infine pareggia le entrate con le spese votando l'insieme del bilancio col " *bill* di appropriazione „. La Camera, subito dopo il discorso della Corona, comincia ad esaminare le spese, dedicandovi il venerdì, se occorre anche qualche altro giorno, dopo aver però occupati di consueto i primi venerdì all'esame delle interpellanze e delle mozioni contro il Governo, secondo la vecchia massima, per cui, prima di pagare, si vuole che la Corona riconosca i suoi torti e li emendi [4]. Una disposizione regolamentare del 27 novembre 1882 provvide perchè quando nelle sedute del lunedì e del giovedì si trovi all'ordine del giorno il *Committee of supply*, non sia lecito rinviarlo, per non essere poi costretti a discutere in fretta i bilanci verso la fine della sessione [5]. La discussione non procede regolarmente; i ministri

(1) I servizi ai quali provvede il bilancio annuale (*supply services*) sono: l'esercito per 17.940.000; la marina per 14.048.000; i servizi finanziari 2.670.988; i servizi civili diversi per 18.226.091; le poste e telegrafi per 9.108.000, e in tutto 62.993.079 Ls. cioè oltre i due terzi del bilancio.

(2) Vedi R. Gneist, *Il dir. amm. dell'Inghilterra*, trad. it., p. 830 e seg.

(3) A tale proposito si vedano specialmente i discorsi di lord Derby e di sir H. S. Northcote, nei *Parl. Deb.* (Hansard), vol. CLXIII, p. 724, e CLXVI, p. 1361.

(4) *Redress is before supply;* l'Inglese prima borbotta, poi paga. Lucy, *Handb. of parl. practice*, cap. IV.

(5) *Standing Orders of te H. of C. 5 sept. 1893. Parl. Pap.*, N. 407. Vedi i N.ri 11 (*orders of the day*), 18 (*adjournment*), 51 (*House in Committee*) e 54 a 56 (*Supply and ways and means*) questi ultimi del 28 luglio 1870, 3 maggio 1861, 27 nov. 1882 e 7 marzo 1888.

della guerra, della marina e qualche altro premettono di consueto una specie di esposizione sintetica, cui tiene dietro una discussione generale; ma si può lasciare un servizio e discuterne un altro, affrontarne dieci in una seduta e non esaurirne alcuno in un mese. Il cancelliere dello Scacchiere fa la sua esposizione finanziaria (*financial statement*) al Comitato delle vie e dei mezzi, e questo approva le entrate e l'altre proposte sue a poco a poco, di tal guisa che i lavori procedano di pari passo con quelli dell'altro Comitato ed il Gabinetto mai possa far senza della Camera o chiuderla innanzi tempo per capricci, dispetti o paure sue. Il *bill* d'appropriazione, che completa, coordina e ratifica tutta l'opera finanziaria del Parlamento, si vota solamente verso la fine della sessione [1].

La distinzione del fondo consolidato e dell'annuale, l'esclusiva iniziativa del Governo, la vera ed efficace responsabilità sua, la continua dipendenza del Ministero quanto alle linee generali della sua politica, senza che ne riesca indebitamente impacciata in alcuna guisa l'azione amministrativa, sono tutti vantaggi che mancano nell'esercizio del potere finanziario ai Parlamenti del continente. Ma a noi ed alle idee nostre ripugnano specialmente quelle nude cifre, che si presentano alla Camera così, senza una ragione od una spiegazione al mondo, quella profusione di particolari su alcuni servizi, mentre per altri si chiedono in blocco tanti milioni [2], quelle formalità numerose [3], ed è sopratutto evidente che il controllo riesce per pratica poco efficace, perchè la Camera preferisce sempre lasciar correre una spesa che disapprova, piuttosto di abbattere un Governo nel quale ha fiducia [4]. Nel complesso però

(1) GNEIST R., op. cit., trad. it., p. 833 e seg.; DE FRANQUEVILLE, op. cit., tome III, ch. XLVII e XLVIII, pp. 411-529; G. SEIDLER, op. cit., pp. 131-136.

(2) La spesa per lo stato maggiore e per il soldo delle truppe nel bilancio della guerra (1894-95) ammonta a 5.981.000 Ls. Così troviamo in un solo voto 2.132.200 Ls. per provviste, foraggi, ecc., 3.918.500 Ls. per il personale della marina, 6.986.000 Ls. (voto diviso in tre sezioni) per il materiale; 6.194.718 Ls. per l'istruzione pubblica in Inghilterra e Galles; 1.382.249 Ls. per la polizia in Irlanda; 645.011 Ls. per le prigioni, ecc. Invece vi sono voti speciali di 120 Ls. per l'Università di Londra, 94 Ls. (risultato del bilancio speciale fra entrata e uscita) per la zecca; 19 Ls. (id. id.) per l'Ufficio dei fallimenti; 10.600 Ls. per i tribunali di guerra, ecc., ecc.

(3) DE FRANQUEVILLE non osa enumerare tutte le operazioni necessarie per votare un credito, che sarebbero almeno 36, salvo le complicazioni! Op. cit., p. 519.

(4) L'on. HENLEY diceva il 20 marzo 1866, che " correr dietro alle economie gli

si può dire che il metodo inglese, così pieno di difetti nella pratica e così poco imitabile nei Parlamenti del continente, è quello che si è chiarito il più adatto per l'esercizio efficace, serio, rapido, del loro potere finanziario.

b) *Il sistema americano.* — Il potere finanziario del Congresso federale degli Stati Uniti dell'America settentrionale si svolge in modo molto diverso. In principio del dicembre d'ogni anno il segretario del tesoro presenta alla Camera dei rappresentanti una relazione sulle entrate, sulle spese e sulla situazione del debito pubblico, con le osservazioni e le proposte che reputa necessarie intorno ai provvedimenti finanziarii. In una successiva *annual letter* espone le somme richieste per l'anno successivo dalle varie amministrazioni. I progetti relativi all'entrata sono esaminati da un Comitato di undici membri (*C. of ways and means*) eletto dalla Camera. In questo Comitato seguono le più importanti e gravi discussioni, specie in materia di tariffe doganali, riguardo alle quali G. Bryce afferma, che " il presidente del Comitato ha la potestà di un ministro di finanza del continente senza averne la responsabilità „ (1). Una volta i progetti relativi alla spesa erano rinviati alle Commissioni speciali in cui è divisa la Camera, corrispondenti alle varie amministrazioni, ed ognuna aveva facoltà di chiamare innanzi a sè pubblici funzionarii, citare testimoni, chiedere documenti. Sottentrò da molti anni un " Comitato d'appropriazione „, cui fu aggiunto nel 1883 un distinto " Comitato per i fiumi ed i porti „, i quali agiscono indipendente da quello per l'entrata, talora con criterî opposti, senza sentire i ministri, coi quali tengono solo una corrispondenza scritta. Indi i più stridenti contrasti: si dilapidano i milioni, mentre non si provvede a servizi necessarî; i Ministri cui sono rifiutate talune domande di credito dalla Camera si rivolgono al Senato, ed anche se il Senato è loro avverso provvedono talvolta, con *bills of deficiency*, coi quali fanno sancire la spesa già compiuta da maggioranze facilmente mutabili. " Un sistema

è come dar la caccia ai sorci; tappato un buco passano da un altro „; Hansard, *Parl. Deb.*, CLXXXII, p. 602; R. Gneist, *L'amm. ingl.*, p. 847, e De Franqueville, *op. cit.*, pp. 520-521, enumerano i vari casi nei quali la Camera ricusò una spesa, il che avvenne quasi tutto per somme minuscole, centinaia, rare volte migliaia di Ls.

(1) *Les budgets de l'Europe et des États Unis*, p. 273 e seg. e si veda specialmente il capitolo *Congressional finance* nell'opera di G. Bryce, *The American commonwealth*, vol. I, pp. 232-244.

che nessun'altra nazione potrebbe imitare, e dai cui effetti disastrosi ci salva soltanto lo straordinario aumento delle entrate, che non siamo costretti a consumare in così grossa parte per l'esercito e la marina „ (1).

c) *Il sistema continentale.* — La finanza parlamentare degli Stati liberi del continente d'Europa ha questo di comune, che ciascun anno, salvo poche eccezioni, il Governo chiede al Parlamento l'approvazione di tutto il bilancio, e l'esame e lo studio di questo viene affidato a speciali Commissioni parlamentari. La Camera dei deputati italiana, in principio di ogni Sessione, nomina una " Commissione permanente per l'esame dei bilanci e dei conti consuntivi „ di 36 membri, il Senato una Commissione di finanza di 18 membri, " incaricata del preventivo esame dei bilanci attivi e passivi dello Stato, delle domande di crediti supplementari e delle leggi d'approvazione dei conti „ (2). Paolo Leroy Beaulieu segnalava già il pericolo, che coteste Commissioni del bilancio " diventassero una specie di potere intermedio fra il Governo e la Camera „ (3), ed anche Giorgio Arcoleo non risparmia loro severe censure. Ma nel complesso, il sistema si chiarì meno pericoloso di altri, specie dove, come in Austria, tutti i membri della Camera possono assistere alle sedute della Commissione del bilancio.

4. *Esercizio provvisorio.* — Uno dei primi inconvenienti del sistema è la sua lentezza, per cui spesso i bilanci non sono approvati a tempo ed è necessario ricorrere a quello che dicesi " esercizio provvisorio „. Narra Alessandro di Blaecovits, lo storico delle finanze ungheresi, che dal 1868 al 1893, appena per sette esercizii le Camere magiare votarono a tempo il bilancio, provvedendo per tutti gli altri con dodicesimi provvisorii, talvolta per ben nove mesi; e non vede altro rimedio

---

(1) Parole di un illustre pubblicista americano citato da G. Bryce, vol. I, p. 242; e cfr. George Louis, *Étude sur les lois de finance en Angleterre et aux États Unis*, nel " Bulletin de législ. comparée „, VI, 1876-77, p. 222; Story, *Constitution of the U. States*, § 605; Von Hock, *Die Finanzen und die Finanzgeschichte der Vereinigten Staaten von America*, Stuttgart 1867.

(2) Cam. dei Dep., Regol., art. 13 *a*; Senato, id., art. 23. " Alla medesima (Commissione) viene pure affidato l'esame delle leggi d'imposta, dei decreti registrati dalla Corte dei Conti con riserva, e generalmente di tutte quelle che hanno diretta relazione colle finanze dello Stato, salvo venga altrimenti disposto dal Senato „. Il numero dei membri della Commissione, che era di 15, fu portato a 18 con deliberazione del 18 marzo 1890.

(3) *Scienza delle finanze*, ed. cit., p. 597.

che la soppressione della seconda discussione generale, come suol farsi in occasione del " *bill* di appropriazione ", e il prolungamento delle troppo brevi sedute (1). In Piemonte si votò il bilancio regolarmente per la prima volta nel 1855, ma si ricascò subito dopo nel sistema degli esercizî provvisorii, dal quale il Regno d'Italia, per un intero ventennio, quasi mai riuscì a sottrarsi. Colla riforma della legge di contabilità e col portare il principio dell'anno finanziario al 1° luglio l'inconveniente è scemato, non tolto del tutto, e la necessità dell'esercizio provvisorio si ripete, talvolta provocata ad arte come nel 1895.

Il disegno di legge per l'esercizio provvisorio dei bilanci viene presentato alla Commissione del bilancio, mentre sino al 1878 si inviava agli Ufficî e ritenevasi più corretta procedura, a cagione del carattere politico della domanda e del voto che generalmente ne segue, il quale esprime in modo implicito od aperto la massima fiducia nel Governo. Ma più tardi, tenuto conto dell'indole del procedimento e delle urgenti esigenze che di solito lo accompagnano, fu considerato piuttosto come provvedimento amministrativo e tale da doversi evitare anzi a proposito di esso qualsiasi discussione politica. A dire il vero, non mi sembra corretto considerare l'esercizio provvisorio alla stregua esclusiva della necessità amministrativa dello Stato, e si può appena immaginare, che esso sia concesso ad un Ministero nel quale la Camera non abbia fiducia più che per uno o due mesi, il tempo necessario a convocare i Comizii od a costituire una nuova Amministrazione (2).

(1) Le Camere magiare siedono dalle 10 alle 14 e non hanno mai accolto il rimedio della *chiusura*. *Storia del bilancio ungherese dal 1868 al 1893*, in 4 vol. Budapest 1895 (ungh.).

(2) Discussioni politiche memorabili sull'esercizio provvisorio seguirono nelle tornate del 27 giugno 1862, 16 al 26 febbraio 1866, 11 aprile 1870, 26 aprile 1876, 20 aprile 1880, 28 e 29 giugno 1886, 20 dicembre 1892, 21 dicembre 1893, 27 luglio 1894 ecc. Vedi Galeotti e Mancini, op. cit., p. 355-364, e *Atti Parl.*

Nelle tornate del 24 giugno 1895 fu approvata la proposta di esercizio provvisorio, per cui " sino all'approvazione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa per l'esercizio finanziario 1895-96, e non oltre il mese di agosto 1895, il Governo del Re è autorizzato a riscuotere le entrate ordinarie e straordinarie, a smaltire i generi di privativa, secondo le tariffe vigenti, ed a pagare le spese ordinarie e straordinarie che non ammettono dilazione e quelle dipendenti da leggi e da obbligazioni anteriori, in conformità dei detti stati di previsione, e secondo le disposizioni, i termini, e le facoltà contenute nei relativi disegni di legge per la loro approvazione ". *Atti Parl. Cam. dei dep.*, Leg. XIX, Sess. I, vol. I,

5. *Il principio della "specialità"*. — Non torna meno dannosa al retto esercizio del potere finanziario della Camera l'esagerazione del principio di specialità, la distinzione dei bilanci in troppo numerosi capitoli, ciascuno dei quali può dar luogo a discussioni interminabili ed è votato distintamente. Il principio della specialità ci venne dalla Francia: fu dichiarato da una legge del 1817, sviluppato con quella del 1° settembre 1827, riuscì alla distinzione per capitoli in seguito alla legge del 29 gennaio 1831. Dapprima parve una diminuzione del potere regio, una indebita ingerenza del Parlamento nell'amministrazione [1]; poi si tentò di introdurre il metodo inglese, invano patrocinato da Beniamino Constant e Giacomo Laffitte [2], ma solo col trionfo del principio della specialità parve d'avere veramente assicurato il sindacato del Parlamento sul bilancio. Ed i capitoli aumentarono, reputandosi così di meglio esercitare il controllo sulla spesa, sino a 450 nel bilancio del 1842, mentre il Governo, a sua volta, presentava numerose domande di crediti supplementari, per cui i bilanci riuscivano "apprezzamenti mal fatti, più o meno insufficienti, che si modificano e si rimaneggiano senza tregua" [3]. Durante l'Impero, i bilanci si votavano per Ministeri, e la ripartizione per capitoli era fatta dall'imperatore, sentito il Consiglio di Stato [4], il che non impedì le più matte dilapidazioni, mentre rese assolutamente inefficace il controllo parlamentare. Laonde la legge di finanza del 16 settembre 1871 dispose, che il "bilancio è votato per capitoli, e nessuno storno (*virement*) di crediti può aver luogo da un capitolo all'altro" [5].

Non bisogna credere, come parrebbe dallo studio di R. Gneist e di altri ammiratori del bilancio inglese, che in questo il si-

---

Disc. pag. 188. L'on. Giuseppe Marcora, protestò contro la "discussione di un progetto di legge. che se in apparenza è scusato dalle circostanze del tempo, in realtà non fa che continuare a sanzionare la violazione dei precetti statutarii e delle buone norme parlamentari". *Ivi.*

(1) G. Desmousseaux de Givré, *Législation du Budget*, Paris, Douniol, 1869, III, p. 13; G. Arcoleo, op. cit., p. 56.

(2) Seduta del 7 maggio 1827, nel "Moniteur".

(3) Dal 1837 al 1840 furono 77. Le parole sono di P. Duprat, nella tornata del 6 giugno 1843. V. "Moniteur", e G. Arcoleo, op. cit., p. 58.

(4) Senatusconsulto del 25 dicembre 1852, art. 1, e vedi A. Fould, *Mémoire à l'Empereur*, del 12 novembre 1861. "L'amministrazione della finanza dello Stato, disse Casimir Perier, diventava *une entreprise à forfait*".

(5) La disposizione si completa con l'art. 36 del decreto del 1862 sulla conta-

stema della specialità sia ignorato, che anzi noi abbiamo già veduto, e lo dimostrava con sottile acume Giorgio Arcoleo, come sotto certi aspetti la specialità siavi più grande che nei bilanci del continente, e più facile e completo riesca il controllo (1). La Camera prussiana esagerò, è vero, il principio di specialità; ma non bisogna dimenticare in quali circostanze, e di fronte a quali resistenze del potere esecutivo. Vinto il principio, si sdrucciolò sino al fondo, e si ebbero 329 capitoli pel solo bilancio del culto, 182 per le ferrovie, incagliando ed inceppando l'amministrazione, senza raggiungere nel fatto lo scopo prefisso, anzi allontanandosene ognor più (2). Infatti nel Belgio il principio della specialità è adottato più temperatamente, per guisa da distinguere sempre le spese pel materiale da quelle del personale e dividere i crediti in guisa da agevolare l'esame e il controllo del bilancio (3). A cotesto modo funzionò il sistema della specialità in altri Stati con nomi diversi, così per la spesa che per l'entrata, ma più per la spesa, mentre, per esempio in Spagna, le entrate si votano senz'alcuna particolare classificazione, il che induce F. Py y Margall a dichiarare " impossibile farsi un'idea della vera situazione economica

---

bilità pubblica, il quale riproduce il testo della legge 25 gennaio 1831. " Ogni capitolo del bilancio contiene *des services correlatifs*, servizi della stessa natura ". L'art. 19 della legge di finanza del 21 marzo 1885 determinò più nettamente anche la distinzione tra il materiale ed il personale nelle spese militari. Pierre E., op. cit., pp. 514-515.

(1) " Anzitutto in quel bilancio non appaiono molti servizii stabiliti con legge permanente, nè altri ai quali provvede da se stesso il paese, con le sue molteplici locali attività, che presso noi incombono allo Stato. Per altro il raffronto non può farsi, stante la forma speciale dell'*appropriation bill*, il quale raccoglie come in una sintesi i voti speciali emessi lungo l'anno dalla Camera e li adatta ai relativi servizii. Sicchè il sistema di specialità, che nei bilanci del continente ha una forma sincrona, l'ha successiva nell'inglese, sino al punto da rendere abituali dei singoli voti in acconto (*votes in account*) per singolari servizii, specialmente in vista di uno scioglimento della Camera, che sono poi appropriati in complesso dal nuovo Parlamento. Nè è da confondere l'uso dei nostri esercizi provvisorii, risorsa patologica, con la fisiologica struttura del bilancio inglese, il quale, in mancanza dell'*appropriation bill* ha la sua continuità, rispetto allo Stato nel *consolidated fund*, e ne ha un'altra, rispetto al Governo, secondo le necessità, nei singoli voti speciali ". Op. cit., p. 61.

(2) *Sachwidrige Specialisirung des Budget in Preussen hervorgegangen aus dem Mangel beweglichen Steuern auf Kosten der Sparsamkeit, der Zweckmässigkeit, und unter Verdrängung des Finanzministers aus der finanziellen Disposition.* — *Budget und Gesetz* IV, c. III, pp. 174-181.

(3) *Les Budgets* ecc., p. 10 e seg.; e O. Planck, op. cit.

del paese e del bilancio dello Stato, che per la maggior parte degli Spagnuoli è un vero logogrifo „ [1].

In Italia per molti anni si leggevano nella Camera le categorie nelle quali suddividevasi il bilancio, mentre si leggevano gli articoli solo quando un deputato lo chiedeva. Nella tornata del 28 gennaio 1863 l'on. Filippo Mellana richiamò i colleghi a norme più corrette e da allora si lessero i capitoli, sottentrati alle categorie, e gli articoli, votando su quelli. Ciascun capitolo abbraccia generalmente un servizio amministrativo distinto, e si compone di parti diverse, denominate articoli, distinti fra loro ma tutti in stretta attinenza col servizio a cui quello si riferisce [2]. Il Governo ha facoltà di disporre della somma entro ciascun capitolo, non di trasportarla da un capitolo all'altro, ed anche il riparto della somma stanziata in articoli, ed il trasporto dei fondi da uno all'altro devono essere approvati con decreto ministeriale registrato alla Corte dei conti [3]. Di tal guisa l'arbitrio del Governo è contenuto dalla stabilità dei capitoli sui quali si svolge l'azione del Parlamento, mentre la responsabilità sua riesce efficace per la libertà che il potere esecutivo ha rispetto agli articoli. Pure, in questa materia sopratutto, le garanzie materiali poco giovano se non le avviva lo spirito intelligente e liberale del paese. La maggiore e minore ripartizione del bilancio in capitoli od in articoli ha un valore incerto, poggia su termini vaghi, ove si confonda la sua forma, estrinseca applicazione del criterio di specialità, colla sostanza o meglio col principio della vigilanza suprema che il Parlamento, a nome della nazione, esercita sul Governo [4].

---

(1) *Los presupuestos y las cuentas del Estado*, nell' " Administracion española „, 1° ottobre 1894.

(2) Mancini e Galeotti, op. cit., p. 342. " Il voto del bilancio per capitoli è certamente uno dei cardini principali del libero regime; e conviene dire che, salvo non gravi questioni di forma, sostanzialmente può considerarsi questa come una conquista contemporanea a quella che stabiliva il sistema rappresentativo nel nostro paese. Onde l'opera del Parlamento fu presso di noi rivolta principalmente a specializzare i servizii, sminuzzando quanto più era possibile i capitoli delle spese; e se vi è qualche cosa da osservare, si è appunto l'esagerazione di questa tendenza per cui i nostri bilanci hanno forse un numero troppo grande di capitoli „. Si vedano specialmente le discussioni sulla distinzione dei redditi derivanti dalla prostituzione, 15 giugno 1880, delle spese per l'Africa, 12 giugno 1885 ed altre.

(3) Legge 17 febbraio 1884, n. 2016. ser. III, sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, art. 36.

(4) G. Arcoleo, op. cit., p. 64.

Dove il paese non sia abbastanza educato e liberale per controllare, insieme all'Assemblea, il proprio Governo, e secondarla efficacemente nell'esercizio dei suoi poteri finanziarii è più che mai necessario che Governo ed Assemblea siano contenuti nei limiti della legge, e quello si attenga sempre rigidamente alle risoluzioni di questa in materia di bilancio.

6. *Il bilancio e la legge.* — Si è disputato assai se il bilancio sia una legge, ed a giudicare dalla comune consuetudine per cui si parla di " legge del bilancio ", la controversia parrebbe risoluta. Ma non mi sembra possibile confondere proprio la legge del bilancio con le altre e considerarla allo stesso modo; per lo meno giova ritenere, che il bilancio sia una legge *sui generis*, una legge piuttosto per la forma che per la sostanza. Imperocchè tutti i servizi dello Stato sono ordinati per legge; allo stesso modo sono ordinate le imposte e tutto ciò che si attiene alle entrate ed alle spese pubbliche. Considerare il bilancio come una vera legge, equivarrebbe al riconoscere le facoltà di rivedere e rimutare tutti gli anni l'intera legislazione dello Stato, e riconoscerlo, come or ora vedremo, ad una Camera più che all'altra. Fuor di dubbio il Governo ha il diritto di riordinare, a cagion d'esempio, il servizio ippico, può istituire o sopprimere scuole e tribunali, modificare, secondo esso reputa necessario, qualunque servizio pubblico, come in cotesta materia ciascun membro delle Camere, se non può proporre rettamente maggiori spese, può esercitare il diritto suo di proposte, di consigli, di censure. Ma tutto ciò, poichè con leggi è determinato, deve essere fatto con disegni di legge, i quali vengono presentati, esaminati, discussi nel modo delle leggi ordinarie, per guisa che ciascun legislatore possa avervi parte e nessuna sorpresa sia possibile. Se si ammette che in occasione della discussione dei bilanci si possano perturbare i pubblici servizi, togliere loro somme necessarie od accrescerle e persino abolirli, noi precipitiamo in uno dei peggiori errori e dei più dannosi che si possano immaginare in uno Stato. Il bilancio deve eseguire le leggi così come esse sono, con tutte le disposizioni loro, e sino a che non siano mutate, cioè emendate con deliberazioni delle due Camere, sanzionate dal Re, il bilancio ne deve assolutamente riflettere le conseguenze, se anche si deve superare così la contraddizione di approvare una spesa, che una legge votata contemporaneamente sopprime e dovrà poi scomparire nel bilancio di assestamento. La stessa preminenza della Camera elettiva in materia di finanza non

può essere intesa se non mantenendo intatta cotesta distinzione tra il bilancio e la legge, considerando quello come il riflesso esatto di tutte le leggi dello Stato che si riferiscono ai pubblici servizi e non possono essere mutate di straforo, per sorpresa, in modo subdolo ed indiretto (1).

Riconoscendo al bilancio il carattere di una legge speciale, *sui generis*, respingiamo naturalmente la dottrina di coloro che senza neanche preoccuparsi della sua parte formale lo vorrebbero escluso dal novero delle leggi, come A. von Haxthausen, G. Fricker ed un po' anche R. Gneist. Imperocchè è breve il passo di questa distinzione allo affermare, come fa appunto il Fricker, che " mentre la legge non può esistere senza le Camere, il bilancio non esige essenzialmente il loro consenso ", è un atto del Governo, di cui risponde davanti alle Camere, ma per cui può far senza del loro concorso, perchè " non si può mettere il mezzo più alto del fine e la vita intera dello Stato in balìa dei risentimenti e dei capricci del Parlamento " (2). Tutto questo non è necessario, ma appunto per tutelare la vita sana e vigorosa dello Stato e della costituzione, è necessario considerare il bilancio come una legge, per quanto *sui generis*, formale insieme e sostanziale.

---

(1) " La giurisprudenza del nostro Parlamento intorno a ciò è stata ed è tuttora assai variabile ", sebbene non siano mancate affermazioni e decisioni corrette. Pier Dionigi Pinelli notava il 31 gennaio 1851 come, modificando con un voto di bilancio una legge, si violavano i diritti del Senato e la regia prerogativa; Giuseppe de Vincenzi aggiunse il 31 gennaio 1863, che " sebbene il bilancio per se stesso sia una legge, nondimeno è una legge complessiva; se noi ammettessimo che una istituzione, la quale è fondata per legge speciale, possa essere soppressa solamente col togliere i relativi capitoli dal bilancio, negligeremmo tutte le garanzie dei procedimenti parlamentari "; questa dottrina venne con nuovi argomenti difesa da Urbano Rattazzi (5 giugno 1867), da Angelo Messedaglia (25 maggio 1889), da Agostino Magliani (22 dicembre 1880) ed altri; ma fu combattuta, e con maggior fortuna, da Lorenzo Valerio (31 gennaio 1863), da Filippo Mellana (18 maggio 1872), da Giuseppe Mussi (22 dicembre 1880), e da Domenico Farini, il quale, come presidente della Camera, dichiarò che " quando si discute il bilancio, si discutono tutte le leggi che forniscono un cespite al bilancio medesimo, quindi si possono tutte emendare "! Galeotti e Mancini, op. cit., pp. 350-352; Arcoleo, op. cit., p. 97. Il che non toglie che anche l'autore di questo volume abbia appoggiato, nella tornata del 12 giugno 1894, la proposta di sopprimere la Giunta permanente del catasto, una vera *sine cura*, che era stata istituita per assicurare al Governo l'amicizia o quando meno il complice silenzio di nove " illustri necessarii ", con cinque e più mila lire di " indennità " ciascuno. V. *Atti Parl.*, 1894, vol. VII, pag. 10083, 10101, 10108.

(2) Op. cit., pp. 397, 398.

7. *Il rifiuto del bilancio.* — Inteso a cotesta maniera il bilancio, parmi si possa risolvere più rettamente anche la controversia relativa al suo rifiuto, senza che la politica usurpi le ragioni del diritto e metta a pericolo, come fu detto, l'esistenza dello Stato. Il rifiuto d'una Camera di votare il bilancio è certamente un assurdo, imperocchè non si possono negare gli alimenti allo Stato, come non possono essere ricusati all'individuo, ed oggi non abbiamo più il sussidio, la *benevolenza*, i *grants*, gli *aids*, abbiamo l'imposta, il bilancio, necessari alla vita dello Stato, il quale non può provvedere, come una volta, alla maggior parte dei bisogni suoi coi prodotti del pubblico demanio e con l'altre entrate permanenti del patrimonio reale. Il rifiuto dei sussidii si usava anche dagli *Stati* del medio evo, come estrema rappresaglia, quando tutti i mezzi erano esausti, e non rimaneva che questo estremo, ovvero gittarsi alla rivoluzione, mentre oggi è così poco ammissibile, che autorevoli scrittori, come R. Gneist, lo reputano *actus inanis*, incostituzionale, consigliando i ministri a non tenerne conto, anzi a percepire del pari le imposte ed a provvedere alla spesa, come aggiunge Enrico Marquardsen, secondo il bilancio dell'anno precedente [1]. Così si andava da una esagerazione all'altra; sull'esempio della Francia e del Belgio si affermava che " il bilancio è una creazione annua del Parlamento; e di rimando, secondo le idee dello Stato patrimoniale, si rispondeva " che il Governo, garante della vita dello Stato, anche in caso di rifiuto del bilancio, deve provvedere da sè, come legislatore e come esecutore [2].

In Inghilterra, nel 1784, i Comuni rifiutarono sei volte i sussidii al Ministero di Guglielmo Pitt, come protesta contro l'esercizio incostituzionale di prerogative della Corona, ma l'esempio non si è ripetuto di poi. Tuttavia nessuno oserebbe contrastare in quel paese il diritto delle Camere di rifiutare il bilancio, e s'intende la parte che è argomento di voto annuale, come nessuno pensa a contestare il diritto della Corona di non sanzionare una legge, sebbene dessueto del pari [1]. In Francia si è discusso molto del rifiuto del bilancio dai dottrinarî della monarchia di luglio, i quali lo difesero come una gelosa pre-

(1) Alla voce *Steuerbewilligungsrecht* nello *Staatswörterbuch* di G. Bluntschli. — Questo principio fu accolto dalla costituzione del Giappone del 1887, la quale all'art. 71 dispone, che se le Camere si chiudono senza aver votato il bilancio, il Governo si servirà di quello dell'anno precedente „.

(2) R. Gneist, *Il diritto amm. inglese*, § 103; T. Erskine May, op. cit., p. 508, 536.

rogativa parlamentare. Nella seduta del 21 giugno 1877 e di nuovo in quella del 4 decembre di quell'anno, dopo le elezioni del 14 ottobre, la Camera, approvando le proposte della Commissione del bilancio, rinviò il suo voto sulle imposte dirette, non essendo altrimenti riuscita ad abbattere un Ministero uscito, non dalla sua maggioranza, ma dal buon piacere del Presidente della Repubblica (1). Fuor di questi esempi e del gran conflitto prussiano già ricordato (2), gli autori, sulle traccie di Paolo Leroy Beaulieu, citano solo quello del Parlamento di Melbourne, che nel 1877 rifiutò tutto il bilancio (3).

In Italia il principio caro ai dottrinarî francesi non trovò molti fautori, preferendo gli scrittori nostri le più temperate dottrine germaniche, non senza pericolose esagerazioni. L'on. Agostino Depretis affermò, è vero, nella tornata del 1° maggio 1855, che " di fronte alla natura speciale di certe crisi ministeriali, la Camera può arrestare per qualche giorno l'andamento della macchina amministrativa ", ma l'on. Emilio Broglio, il 17 gennaio 1868 contestò persino il diritto delle Camere di " tener vivo il Governo a sgoccioli, di mese in mese ", reputandolo una offesa alle prerogative della Corona, e l'on. Francesco Crispi, il 28 giugno 1886, affermò, che allorquando il Ministero manifesta al Parlamento l'intenzione del capo dello Stato di fare appello agli elettori, la Camera deve discutere e votare i bilanci al di fuori d'ogni criterio politico (4). Nel fatto però la Camera tentò più di una volta di liberarsi di un ministro nel quale non aveva fiducia ricusandogli il bilancio, e non apertamente, con la franchezza di un ordine del giorno conducente ad un voto palese, ma nel segreto dell'urna, nella votazione ultima del bilancio, che è altro affare, e non esito ad aggiungere pessimo affare (5). Imperocchè la mancanza di

(1) E. Pierre, *op. cit.*, pag. 510, 511.

(2) R. Gneist, *Gesetz und Budget*; Simon E., *Le gouvernement constitutionnel et les partis en Prusse de 1862 au 1866*, Paris, Plon.

(3) *Traité de la science des finances*, Paris 1879, vol. II, p. 81 nota a 120.

(4) Come risulta dalle date, e si capisce, il primo parlava dai banchi dell'Opposizione, gli altri due da quello dei Ministri. Mutati i posti, quei due uomini di Stato avrebbero ripetuto, con Virgilio, anche " *mutemus clypeos*, " *Danaumque insignia nobis — aptemus* (*Aen.*, II, 389) come fecero in tante altre occasioni.

(5) Lo si tentò specialmente il 17 giugno 1885, quando il bilancio degli esteri (ministro P. S. Mancini) fu approvato con 163 voti contro 159; il tentativo riuscì nella tornata del 19 maggio 1893, quando il bilancio di grazia, giustizia e culti (ministro Teodorico Bonacci) risultò respinto con 133 voti contro 128.

sincerità nei Parlamenti è ancora peggiore che negli individui, ed una Camera può sempre abbattere uno o più Ministri, respingendo le leggi che essi presentano ovvero disapprovandone apertamente la condotta, senza colpire l'Amministrazione alla quale essi presiedono.

La questione ha però maggior gravità apparente che reale e, tutto considerato, è molto più pericoloso negare alla Camera cotesto diritto di rifiutare il bilancio, che riconoscerlo. Nè importa gran fatto la distinzione delle spese permanenti e del voto annuale del bilancio inglese, imperocchè un Gabinetto non può esporre l'Inghilterra a rimanere senza esercito e senza amministrazione civile, per quanto siano assicurati il pagamento degli interessi del debito pubblico, l'amministrazione della giustizia e gli altri servizi permanenti. Fra il sospendere una funzione dello Stato e il sospenderle tutte non vi è gran differenza: varia la misura, non la sostanza dell'assurdo. Nè vale il dire che la Camera colpisce se medesima e la stessa prerogativa sua, perchè, non potendo lo Stato perire e la sua vita sospendersi, il Ministero, obbedendo ad un *jus necessitatis*, ordinerebbe del pari la percezione delle entrate e la spesa, salvo a chiedere poi alla stessa Camera o ad un'altra nuova l'approvazione della sua condotta. Ma tutto ciò suppone, lo ripeto, un organismo malato, per cui conviene ricorrere ai rimedî eroici della patologia, non alla sana igiene della fisiologia costituzionale. Un Gabinetto, quando la costituzione funziona regolarmente, se non ha la fiducia della Camera, presenta al Capo dello Stato le sue dimissioni, e questo dirime il conflitto, accettandole o sciogliendo la Camera. Ma se il Ministero disapprovato, censurato, non se ne vuole andare e continua a violare e a menomare le pubbliche libertà, a compromettere la sicurezza dello Stato, a mettere l'esistenza sua al disopra d'ogni ragione che la appoggi, allora la Camera, dopo aver esauriti tutti i mezzi, non solo può, ma deve mettere non già, come dicono quasi tutti gli autori nostri, " lo Stato nell'impossibilità di vivere ", ma " quel Gabinetto nell'impossibilità di governarlo male ". Il Ministero deve lasciare il potere subito; se ottiene invece la facoltà di consultare il paese, deve lasciarlo tanto più se questo non gli si mostri favorevole. Al che, meglio del rifiuto assoluto e totale, gioverebbe anzitutto la concessione del bilancio di mese in mese, come non di rado si fa in Francia, e in secondo luogo il rifiuto di taluni capitoli, come quelli pei fondi segreti, ed altri, i quali, non avendo

il loro fondamento in una legge, possono perciò, anche giuridicamente, essere modificati o respinti in sede di bilancio.

8. *Poteri finanziarî delle due Camere.* — Un'altra grossa questione, che noi abbiamo già data per risolta distinguendo il potere legislativo delle Camere dal finanziario, e cercando di determinare accuratamente il fondamento giuridico del bilancio e il suo carattere politico, è quella del potere finanziario delle due Camere, se sia uguale o diverso. Il diritto che la Camera più popolare ha quasi dovunque di discutere le leggi di finanza prima dell'altra è una semplice priorità od una supremazia? E questo diritto consente all'altra Camera di esercitare anche in materia di finanza il potere di emendamento, che essa ha in materia legislativa?

Guglielmo Blackstone dichiara come sia " antico privilegio e diritto incontestabile della Camera dei Comuni, che ogni concessione di sussidii parlamentari debba prendere origine in questa Camera ed essere anzitutto deliberata da essa, per quanto coteste concessioni non possano avere effetto in alcun caso, se non sono deliberate dalle due Camere „ [1]; T. Erskine May più concisamente dice, che " la Corona domanda i denari, i Comuni li concedono ed i Lordi assentono alla concessione „. Se la Corona avesse potuto rivolgere le sue domande prima alla Camera dei pari, sarebbe stata condotta a considerare come sufficiente il suo voto e nulla l'avrebbe più costretta alla convocazione dei Comuni. I Lordi si acconciarono a siffatta inferiorità, per quanto lieve, in un'epoca nella quale avevano vita propria di fronte all'altra Camera che ripeteva la sua dalla Corona, e non dovette riuscir loro grave neanche poi, quando la Camera dei Comuni era, al postutto, nominata quasi tutta dai Pari del Regno. Lord Brougham dice, che in verità i Lordi nè hanno mai abbandonato il diritto di discutere primi dei sussidî, nè l'hanno mai esercitato [2]. Così rimase ai Comuni, anche dopo che le riforme elettorali ne accrebbero di tanto la potenza e misero, si può dire, in loro piena balìa, non solo il Gabinetto, ma tutta quanta la costituzione dello Stato [3].

---

(1) *Commento delle leggi inglesi*, tomo I, lib. I, cap. 2°; De Lolme spiega l'origine di tale diritto con esattezza anche più grande, *The const. of England*, London, MDCCCLIII, Book I, ch. VII.

(2) Alla voce *Grande Bretagne* (*Constitution de la*), nel " Dictionnaire de la politique „ di M. Block. Vol. I, pag. 1099-1104.

(3) Nel 1830 la Corona aveva presentato prima ai Lordi un *bill* sulla caccia,

La tradizione inglese si diffuse negli Stati d'Europa e venne sancita nelle loro costituzioni. Le carte francesi del 1814 e del 1830 dichiararono esplicitamente il diritto di priorità della Camera in materia d'imposte: " la legge del 25 febbraio 1875 lo sancì per tutte le leggi di finanza, mentre anche il Senato traeva le sue origini dal corpo elettorale [1]. Parve una vera necessità nelle monarchie che considerano la Camera alta quasi loro scudo e difesa, del pari che in quelle nelle quali essa ripete le sue origini dalla nomina regia, come nella monarchia di luglio e nella italiana. Il principio venne però mantenuto anche nelle costituzioni del Belgio, dell'Olanda, della Norvegia e della terza Repubblica francese, dove la sua necessità era minore di fronte all'origine elettiva, non regia, della Camera alta. E non a torto, per quanto C. Morizot-Thiebault, E. Arntz, O. Planck e qualche altro scrittore lo trovi in tal caso affatto inutile; imperocchè da un lato coteste Assemblee non sono elette a suffragio largo e popolare, con voto uguale e per breve termine, come le altre, e d'altra parte lo aver serbato intatto il principio dimostra appunto l'importanza e la connessione sua con l'espressione della volontà nazionale [2].

L'eccezione più importante a questo principio è stata accolta nella costituzione federale germanica, che non accordò al *Reichstag* alcuna priorità, ma diede facoltà al governo imperiale di presentare anche le leggi di finanza prima al *Bundesrath*, dove esso esercita un potere più grande e dove la Prussia ha una assoluta prevalenza. Non si può dire, che il sistema abbia giovato al successo dei piani finanziarii del principe

---

che comprendeva anche qualche disposizione finanziaria. I Comuni, quando fu loro portato innanzi il *bill*, ricusarono di prenderlo in esame anche soltanto *pro forma*.

(1) Cost. 1814, art. 17 e 47; id. 1830, art. 15; legge 24 febbraio 1875, art. 8. E. Pierre, op. cit. p. 523.

(2) Nel primo progetto di costituzione belga (art. 39), era sancita la priorità della Camera *elettiva*. Ma dopo il voto del 17 dicembre 1830, per cui si vollero entrambe elettive, si disputò se la priorità si dovesse mantenere, anzi fu chi propose venisse negato al Senato anche la podestà di emendare le leggi di finanza come contrario al diritto di priorità della Camera, e la proposta fu respinta con 9 voti contro 5. E. Arntz, op. cit., p. 576 e seg.; E. Huyttens, *Discussions du Congrès nation. de Belgique*, Bruxelles, 1844, IV, p. 68 e *Docum.*, n. 5, 3; relazione dell'on. Raikem nella tornata del 25 dic. 1830. — Nella tornata del 12 febbraio 1849 il Senato deliberò a grande maggioranza, " che non aveva alcuna iniziativa per i bilanci, ma l'aveva però per le altre leggi di finanza ", e la disposizione si interpretò sempre, come attesta E. Arntz, nel modo il più restrittivo.

Di Bismarck e dei successori, e ad ogni modo esso è per troppe ragioni inimitabile negli altri Stati del continente. Al pari di quello della Germania non hanno valore gli esempi della Svizzera e di molti Stati dell'Unione Americana.

La Svizzera, nella sua costituzione del 1848, reputò necessario di dare alle due Camere le medesime attribuzioni e quindi una uguale iniziativa anche nelle leggi di finanza, e le ragioni svolte allora dai partigiani dei due sistemi e l'accanimento col quale furono difese, ben dimostrano che non si trattava soltanto di una materiale precedenza, ma di una effettiva preminenza. Parve ai legislatori svizzeri che la disuguaglianza di poteri finanziarii avrebbe ristabilita l'onnipotenza della Camera più popolare, a danno dei minori Cantoni e dell'idea federale, che essi volevano guarentire con ogni cura. Infatti i bilanci si presentano al Consiglio nazionale od a quello degli Stati, di solito alternativamente, e tutti i tentativi dei radicali non riuscirono a ferire questa uguaglianza, che si considera come una garanzia delle istituzioni federali.

Gli autori della costituzione degli Stati Uniti non avevano pensato a questa uguaglianza di poteri fra le due Camere, ma avevano fatto molto di più, dando al Senato loro poteri eccezionali, persino una parte dell'esecutivo, guarentendo i diritti dei cittadini e la stessa costituzione con un forte e non imitato ordinamento del potere giudiziario, attribuendo al potere esecutivo un'autorità ed una responsabilità, che scemano d'assai ogni possibilità di egemonia della Camera dei rappresentanti. " Hanno creduto tuttavia di dare alla Camera bassa l'iniziativa in materia di finanza — scrive G. Story [1] — perchè pensarono con ragione, che essa conosce meglio i bisogni locali, e rappresenta più direttamente i sentimenti e le opinioni del popolo „. In tutte le discussioni che condussero alla formazione della costituzione federale dominavano il timore dei maggiori Stati di veder messe a pericolo le loro borse, qualora si avesse adottato il principio dell'eguaglianza, il timore dei piccoli di vedere le loro libertà in pericolo in una Assemblea eletta a ragione di numero. Il celebre compromesso di Beniamino Franklin compose le opposte tendenze, e come di naturale conseguenza venne affermata l'iniziativa finanziaria della Camera dei rappresentanti a tutela della borsa dei grandi Stati. La maggior parte di questi, e più i piccoli, avevano seguìto un

(1) *Commentaries on Constitution of the U. S.* Boston 1873. Vol. I, pag. 268.

diverso sistema, accordando alle due Camere uguali poteri anche in materia di finanza, e l'uguaglianza fu mantenuta anche poi: provvido freno contro gli eccessi democratici, tollerato tanto più facilmente, che ambedue le Camere sono dovunque elettive [1]. Frattanto alle limitazioni del potere finanziario che già esistevano [2], altre se ne aggiunsero, per frenare le tendenze dispendiose, anzi dilapidatrici di quella democrazia. Alcune costituzioni fissano l'ammontare massimo che possono attingere le imposte in ogni anno finanziario [3]; altre vietano la tassa di capitazione, ovvero ne prescrivono i limiti, la misura, lo scopo [4]; e sono severe e molteplici specialmente le disposizioni che limitano e regolano il potere di imporre tasse dei corpi locali, la cui pessima amministrazione è famosa e non superata in alcun libero Stato [5], e quelle che limitano e regolano la facoltà di contrarre debiti, per cui prescrivono votazioni multiple e persino la diretta approvazione del popolo [6].

La questione più importante è però quella che concerne i limiti dei poteri del Senato riguardo alle leggi di finanza votate dalla Camera dei deputati, che gli vengono portate innanzi. L'opinione della Camera alta può manifestarsi così

---

(1) Agli Stati Uniti " il principio di una diversità di funzioni tra le due Camere è una idea che tende a sparire e di cui ben presto non resterà più traccia nel pubblico... L'elettore, votando per i senatori o per i rappresentanti, non fa alcuna differenza... Le ultime costituzioni non fanno più alcuna distinzione per quanto concerne i poteri delle due Camere rispetto all'iniziativa delle leggi di finanza ". È vero che in molti Stati dell' Unione si domanda a che cosa serva il Senato, diventato in tutto uguale alla Camera ". Francis Newton Thorpe, *Le principe de représentation en Amérique*. " Revue de droit public ", Paris, II, 1894, pp. 45-46.

(2) Ricordo altre prescrizioni: tutte le imposte devono essere uniformi e stabilite con legge, la quale ne indichi chiaramente l'oggetto. Il potere di imporre tasse non si può delegare a privati. Tutte le proprietà devono contribuire ugualmente ai carichi pubblici. Lo Stato non può levar tasse a scopi locali, nè assumere i debiti dei corpi locali, e somiglianti. Racioppi, *Nuovi limiti e freni* ecc., capo IV, sez. III, § 2, p. 152. — " Under the system of congressional finance here described, America wastes millions annually — (nel 1887 le pensioni ammontavano a 380 milioni di lire it.!!). — But her wealth is so great, her revenue so elastic, that she is not sensible of the loss. She has the glorious privilege of youth, the privilege of committing errors without suffering from their consequences ". Bryce, *American Comm.*, ch. XVII, in fine, vol. I, p. 244.

(3) F. Racioppi, op. cit., p. 152.

(4) Ivi, p. 153, e le costituzioni citate.

(5) Ivi, pp. 154-157 e cfr. Chamberlain, *Municipal institutions in America and England*, nel " Forum " di New York, novembre 1892 e E. Seaman, op. cit., p. 332.

(6) F. Racioppi, ivi, pp. 157-166.

liberamente come quella dell'altra, od invece la sua azione deve circoscriversi entro certi limiti? In altre parole, la priorità consentita dalle costituzioni alla seconda Camera è semplice precedenza od effettiva preminenza? L'importanza della questione è già attenuata per noi, che ricusiamo alla Camera il diritto di modificare con un voto di bilancio un servizio regolato per legge, riconosciamo i vantaggi del fondo consolidato, e consideriamo il rifiuto del bilancio come una estrema misura patologica. Ad ogni modo, essa ha un grande valore e trova nelle costituzioni vigenti le più diverse soluzioni, mentre in Italia dà luogo a dubbi, che le controversie parlamentari hanno piuttosto accresciuti ed acuiti.

Nel 1671 la Camera dei Comuni inglesi aveva votate certe imposte di *tonnage* e di *poundage*, che la Camera dei Lordi trovò troppo onerose e francamente attenuò. La Camera dei Comuni mantenne le tasse, ricusando all'altra il diritto di introdurre emendamenti in un *money-bill*. Dopo uno scambio di vivaci proteste, si nominarono Commissarii delle due Camere i quali esaminassero le ragioni ed i precedenti. Non fu possibile l'accordo, ed i Comuni deliberarono, che ogni *money-bill* modificato dai Lordi s'avrebbe per respinto, dando loro cioè la facoltà di respingerlo, che era il più, e ricusando quella di modificarlo, che era il meno. Era allora una risoluzione necessaria, di fronte a monarchi usurpatori, ad una nobiltà compiacente, alla suprema necessità di salvare ad ogni costo le libertà inglesi. Però la prerogativa fu mantenuta, ed L. De Lolme aggiunge " con un risentimento ed un calore così grandi da respingere persino l'ombra d'un emendamento dei Lordi nelle leggi di finanza „ (1). I Lordi, col parere di giureconsulti autorevoli, e per la ragione stessa della prerogativa, chiesero fosse loro consentito almeno di attenuare le imposte, di limitarle nel tempo, o di emendare quelle leggi di finanza che non riguardano la Corona ma altre spese locali o varie (2). Questo

---

(1) *Op. cit.*, Book I, ch. VI, p. 67-68 nota e G. BLACKSTONE ne dà così la ragione: " I lordi creati dal Re subiscono assai più l'influenza della Corona dei Comuni, corpo elettivo e temporario, liberamente eletto dal popolo... Basta che i lordi abbiano il potere di respingere quando pensano che la Camera è troppo prodiga ed imprevidente nelle sue concessioni „. *Comment.*, I, I, ch. II, p. 297.

(2) MATHIEU HALE, *On Parliaments*, pp. 65-66, e Ed. CHRISTIAN nel commento a G. BLACKSTONE (ed. francese), Paris 1833, tom. I, lib. I, ch. II, p. 298, nota; MORIZOT-THIBAULT, op. cit., pp. 128-131.

solo otteneva, che il concetto delle leggi di finanza venisse ognor più restringendosi, per guisa da tutelare il diritto dei Lordi di emendare le altre leggi, e quindi la facoltà di fare anche ad una legge di finanza qualsiasi emendamento, il quale non riguardi l'ammontare delle tasse, il loro assestamento, la riscossione, l'appropriazione, le persone che devono provvedervi, la durata, in una parola tutto quanto s'attiene alla finanza. Per coteste materie proibite possono suggerirsi ai Comuni le riforme che stimano utili, stampandole in inchiostro rosso ed in corsivo, quasi proposte respinte, nel *bill* che rinviano ai Comuni. E possono ordinare inchieste in materia di finanza, come in qualsiasi altra, mentre è rigorosamente vietato ai Comuni aggiungere a una legge di finanza disposizioni d'altra natura (*tacking bill*) o modificare con un voto di bilancio una legge dello Stato.

Il diritto dei Lordi di respingere anche un progetto che stabilisce una imposta o la toglie, per quanto non fosse contrastato, fu esercitato solo nel 1860, quando, approvando le nuove tasse che Guglielmo Gladstone, Cancelliere dello scacchiere nel Gabinetto Palmerston, aveva proposte, ricusarono l'abolizione del dazio sulla carta. Sulle prime il conflitto parve acuto, e lo studio dei precedenti non condusse ad alcuna conclusione [1]; ma poi il Ministero stimò miglior consiglio non insistere, preservando solo, con una celebre risoluzione, che fu votata all'unanimità, quella che pareva incontestabile prerogativa della Camera dei Comuni [2]. L'anno appresso si fece un disegno di legge unico per le imposte nuove e per l'abolizione di quella sulla carta, e sebbene il sistema sembrasse

---

(1) Relazione della Commissione nominata dalla Camera dei Comuni, presentata il 29 giugno 1860.

(2) Hansard, *Parl. Deb.*, III ser., vol. CLIX, p. 1384 e seg., e A. Todd, op. cit., p. 460 ivi. La risoluzione è la seguente:

" Che il diritto di concedere i sussidii chiesti dalla Corona appartiene esclusivamente ai Comuni, come parte essenziale della loro costituzione; che appartiene loro altresì in modo esclusivo la limitazione di siffatte concessioni, quanto alla materia, al modo, al tempo ed alla misura.

" Che sebbene i Lordi abbiano esercitato il potere di rigettare i *bills* di diversa specie riferentisi alle imposte, negando l'assenso loro a tutto il *bill*, questo loro potere non fu esercitato con frequenza, ed è considerato dai Comuni con particolare gelosia, siccome lesivo del diritto loro di votare i sussidii e provvedere ai mezzi occorrenti per i servizi dell'anno;

" Che era necessario premunirsi, in avvenire, da un indebito esercizio di questo potere da parte dei Lordi, assicurando ai Comuni la loro supremazia in

poco corretto e conforme piuttosto a precedenti antichi e messi da parte che a quelli degli ultimi anni, la legge fu approvata. Parmi difficile immaginare nel complesso una più esplicita affermazione della preminenza assoluta della Camera dei Comuni inglesi in materia di finanza, e neppur riesco a comprendere come i difensori della prerogativa del Senato in Italia siano riusciti a trovarvi argomenti per la loro dottrina.

Una sola costituzione ha imitato la inglese ed è quella della Prussia, che nega alla Camera dei Signori la facoltà di emendare i bilanci, i quali neppur vi sono votati articolo per articolo. Le è consentita però la facoltà di emendare, come tutte le altre, le leggi d'imposta (1). I medesimi principii sono stati accolti dalle costituzioni del Baden, del Wurttemberg, e d'altri Stati tedeschi, ma non giova dimenticare che i bilanci vi si discutono, salvo in Prussia, per due anni; che nel Baden, per espressa disposizione della costituzione, le imposte si percepiscono anche senza il voto delle Camere, ed in Prussia si provvide di fatto per anni all'entrate e alle spese applicando il bilancio quale lo approvava la Camera dei Signori, senza le riduzioni introdotte dalla Camera bassa e contrastate indarno dal Governo (2).

In Francia prevalse colla Ristaurazione un diverso principio. La Camera dei Pari aveva il diritto di emendare le leggi di finanza come le altre e ne usò più volte (3) sebbene l'uso venisse di fatto limitato col presentare i bilanci *in extremis*, quando non poteva discuterli a fondo ed emendarli utilmente. Nella celebre discussione del 1829 venne anche contestato e di fatto negato il diritto di ristabilire un credito cancellato dalla Camera, o toglierne le condizioni alle quali questa lo aveva accordato (4). Una Camera aristocratica o di nomina regia non può esercitare un potere finanziario uguale a quello d'una Camera popo-

fatto di finanze e di imposte, ed il diritto di imporre ed abolire tasse, e votare leggi d'imposta, oltre a mantenere inviolabili i privilegi dei Comuni così per la materia come per il modo, la misura e la durata „.

Queste risoluzioni, sapientemente commentate da A. Todd, op. cit., p. 458, trovarono la loro applicazione nel successivo svolgimento e nella fine della vertenza.

(1) Cost. pruss., art. 62, § 3; id. Baden, art. 60; id. Wurttemberg, art. 178 e 181.

(2) Art. 62 e conf. Gneist, *Budget und Gesetz.*

(3) Si vedano i casi citati nell'opera di Morizot-Thibault, pp. 137-141, e G. Louis, *Le vote des lois de finances en Angleterre et aux États-Unis*, nel " Bull. de la Soc. de législation étrang. „, 1877, p. 231.

(4) Morizot-Thibault, op. cit., pp. 142-146.

lare; la Paria della monarchia francese di luglio ed il Senato italiano dovevano fornirne la riprova.

La Carta francese del 1830 dava alla Camera dei Pari un diritto d'emendamento uguale a quello dell'altra Camera, e Pellegrino Rossi giustificava la differenza tra il principio francese e l'inglese, concludendo, che " se vi erano ragioni per giustificare il rifiuto di iniziativa alla Camera dei Pari, nessuna ragione consentiva di rifiutarle il diritto di emendamento „[1]. Ma percorrendo la storia parlamentare della monarchia di luglio, vediamo la Camera alta esercitare bensì il suo controllo anche in materia di finanza rispetto al bilancio. " Invocherà i principii contro i fatti, — come dice Morizot-Thiebault, — e proclamerà i suoi diritti, senza poterne usare. Ed il governo, temendo di vedere compromesso da un conflitto la sua fragile opera, non solo consiglierà alla Camera dei Pari la moderazione, ma la fiacchezza, ed in più di un caso le chiederà di abbandonare la sua prerogativa „[2]. Infine la Camera stessa riconoscerà, nel 1837, che in materia di bilancio " è più conforme alla natura delle cose, che la Camera dei Pari proceda piuttosto per via di osservazioni e di consigli, che per via di emendamenti „.

Lo Statuto italiano richiede il consenso di ambedue le Camere per i tributi, mentre riconosce la priorità delle Camere " per ogni legge di approvazione dei tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato „. L'esclusivo diritto di iniziativa dei deputati ed il diritto dei senatori di respingere nel loro complesso anche le leggi di finanza sono dunque del pari incontestabili[3]. Ma così non è risolta la questione se l'iniziativa spettante ai deputati e la priorità loro siano semplice preminenza o precedenza, se gli emendamenti del Senato alle leggi di finanza ed i rigetti parziali costituiscano l'esercizio legittimo del loro diritto di discutere ed approvare le leggi articolo per articolo, ovvero una iniziativa vietata dalla costituzione.

Il 30 aprile 1851 si erano messe innanzi le dottrine più esclusive per contrastare al Senato il diritto di emendamento in materia di finanza, e venivano bandite dalla cattedra fino

(1) *Cours de droit const.*, tom. IV, p. 200.

(2) Op. cit., pp. 161-162 e 163-170; cfr. Cucheval-Clavigny, *Le Sénat et le vote de budget*, nella " Revue des deux mondes „, 15 nov. 1876.

(3) Statuto, articoli 3, 5, 10, 30, 55, 56. Palma L., *La competenza del Senato nelle leggi d'imposta*, nelle " Questioni costit. „, Firenze, Pellas, 1885, pp. 197-234.

al punto di deplorare, che non si fosse lasciato al Senato appena un modesto *veto finanziario*, come nella costituzione siciliana del 1812 (1). La questione era sorta a proposito di alcune radicali modificazioni introdotte dal Senato in un progetto di legge sulle successioni, e del ristabilimento della tassa di manomorta sugli asili infantili, che la Camera non aveva accettata. Allora Lorenzo Valerio, Francesco Sulis ed altri si pronunciarono assai severamente contro il Senato, e neppur volevano che gli emendamenti di esso fossero discussi; ma prevalsero idee più temperate, difese con molta dottrina su varii banchi della Camera. Carlo Boncompagni dichiarò, che non era possibile esigere " il voto dell'altra Camera si riducesse quasi ad una semplice omologazione „; Ricardo Sineo ammise la facoltà nel Senato di discutere le leggi di finanza introducendovi anche modificazioni in tutto ciò che non si attiene strettamente ai carichi da imporre alla nazione; Carlo Cadorna riconobbe, che una legge " non poteva tornare alla Camera con un principio nuovo in materia di finanza o con la variazione del principio da essa già adottato, la quale modifichi la quantità e la natura dell'imposta e la designazione dei contribuenti „. Pier Luigi Pinelli fece appello a supreme ragioni di convenienza, consigliando ad esaminare gli emendamenti del Senato nel loro valore intrinseco, anzichè nel fondamento che potevano avere, ed anche Camillo di Cavour dichiarava, che " quando una legge di finanza, viene modificata dal Senato è dovere della Camera elettiva di esaminare se le modificazioni introdotte alterino il principio della legge stessa, se le conferiscano un carattere diverso, se cioè colpiscano una nuova parte dei contribuenti, o se stabiliscano un diverso modo di riparto delle imposte. In tali casi io credo che essa debba risolutamente respingere le modificazioni introdotte „ (2). Così rispondeva anche alle distinzioni un po' sofistiche di Federico Menabrea e di altri, che vennero poco dopo esagerate in Senato e sebbene anche là non mancassero uomini temperati, come Federico Sclopis, il quale affermava, " che il Senato ha stretto dovere di non fare cambiamenti in questa sorta di leggi, se

(1) Giorgio Briano, *Lo Statuto e i suoi interpreti sulla competenza del voto della Camera per le leggi d'imposte, nuove considerazioni*, Torino, Favale, 1851; F. Lampertico, *Lo Statuto e il Senato*, Roma, Forzani, 1886, p. 207.

(2) Tornata del 28 aprile 1850: Palma, op. cit., p. 219; Mancini e Galeotti, op. cit., p. 320 e seg.

non nei casi in cui motivi gravissimi e d'ordine superiore lo costringessero a farli;... solo per correggere qualche errore... per fare una legge un po' più, un po' meno perfetta, egli ha il dovere di astenersi da cambiamenti, ed in conseguenza non ha il diritto di fare alcuna variazione „ (1). La controversia terminò allora col ritiro della legge per decreto reale, ma “ giovò mirabilmente a disporre gli animi a quella maggior temperanza e discrezione di giudizio che doveva in seguito riuscire sommamente profittevole all'economia e al buon andamento dei lavori parlamentari, giacchè in sostanza quasi tutti gli oratori non avevano disconosciuto nel Senato il diritto di emendare anche le leggi d'imposta, e la controversia, più che altro, si era ristretta alla estensione di questo diritto „ (2).

Nella Camera italiana le dottrine di Lorenzo Valerio furono riprese da Francesco Crispi, che dichiarò, nella tornata del 24 marzo 1862, avere il Senato facoltà di respingere le leggi di finanza, non di modificarle, “ senza di che la Camera non avrebbe più il diritto di priorità accordatole dallo Statuto e... l'armonia del regime costituzionale sarebbe sconvolta „; ma la Camera non fece buon viso a queste dottrine, approvò anzi non poche leggi di finanza emendate dal Senato (3), riconoscendo, però che erano emendamenti di forma o di concordanza. Infatti, quando si trattava dell'assetto della tassa, la Camera ristabiliva le sue precedenti deliberazioni, senza però affermare alcun principio, senza lasciarsi imprigionare nella rigidità delle formole (4), e ritenendo piuttosto non essere mai lecito presumere, che un ramo del Parlamento intenda a violare meditatamente le prerogative dell'altro (5).

La questione venne però agitata con maggior larghezza nel 1879, quando la Camera dei deputati abolì la tassa sul maci-

(1) Tornata del 13 giugno 1851.

(2) Mancini e Galeotti, op. cit., p. 323.

(3) Tassa di registro, 24 marzo 1862; tassa di bollo, 27 id.; tassa sui trasporti ferroviarii, 29 id.; legge sui corpi morali e sulle manimorte, 31 id.; legge sulla privativa dei sali e dei tabacchi, 9 luglio 1862.

(4) Si veda specialmente la relazione dell'on. Marco Minghetti sulla tassa di bollo, emendata dal Senato 10 aprile 1862.

(5) Emilio Broglio, gennaio 1864, e si vedano i voti del 23 dicembre 1863, 15 luglio 1863, 4 giugno 1870 e 3 giugno 1874 ecc., coi quali la Camera approvò leggi di finanza emendate dal Senato. Il precedente del 1870 non ha però valore in quanto lo stesso ministro delle finanze Quintino Sella riconobbe, che il disegno di legge (per acquisto di una casa in Firenze) era stato proposto prima al Senato *per errore*.

nato ed il Senato si ostinò invece a mantenerla. Il voto del 7 luglio 1878 aboliva dal 1° luglio 1879 la tassa sui cereali inferiori, e dal 1° gennaio 1883 quella sugli altri, che era frattanto ridotta del quarto; il Senato accettò solo l'abolizione della tassa sui cereali inferiori. Agostino Depretis, presidente del Consiglio, dimostrò che si trattava di una misura essenzialmente politica, e mal se ne poteva giudicare alla stregua di criterii esclusivi di diritto e di finanza, mentre i senatori Vincenzo Errante e Fedele Lampertico difesero strenuamente i diritti del Senato, e fecero prevalere il rigetto. Rinviato il disegno alla Camera, vi suscitò una lunghissima discussione, nella quale non dirò se maggiori fossero l'erudizione e l'acume ovvero l'ira di parte (1). Prevalse allora, ad ogni modo, nella Camera il partito più temperato di accettare intanto il progetto del Senato per l'abolizione della tassa sui cereali inferiori, salvo a presentare un progetto nuovo per abolirla sugli altri, insieme ai provvedimenti necessarii a coprire il disavanzo del bilancio. Ma anche quando, caduto il Ministero, la abolizione totale tornò davanti al Senato portata da altri Ministri, con argomenti e provvedimenti nuovi, fu nuovamente respinta, e Carlo Boncompagni, il 24 gennaio 1880, affermò ricisamente, che la Camera vitalizia non aveva il diritto di proporre una imposta nuova, ma non le poteva esser contestato quello di opporsi all'abolizione di una imposta esistente (2).

Intanto la nazione, chiamata a decidere la controversia nei comizii elettorali, pose fuor di ogni dubbio che cotesta politica finanziaria, tanto ostica al Senato, non era il risultato di un momentaneo eccitamento, ma l'espressione della volontà del paese. Allora il Senato depose ogni idea di opposizione, ed il relatore Giuseppe Saracco riconobbe, che " l'êra dei salutari avvertimenti era passata „, ed era giocoforza " inchinarsi davanti alla volontà della nazione, che ha parlato per mezzo dei suoi legittimi rappresentanti „; imperocchè " il Senato può e deve essere un freno, non mai un ostacolo nell'adempimento della volontà del paese „ (3). Così si era dimostrato una volta

(1) Arcoleo, op. cit., p. 124; Palma L., op. cit., p. 220 e seg.; *Atti parl. Cam. dei Dep.*, 8-6-7 luglio 1878; *Senato*, 24 giugno 1879; *Cam. dei Dep.*, 28 giugno a 3 luglio 1879.

(2) Ministero Cairoli-Grimaldi, 18 luglio 1879, *Atti parl. Cam. dei Dep.*, 18, 19, 20 luglio 1879; *Senato*, ordine del giorno sospensivo, 24 gennaio 1880.

(3) Giuseppe Saracco, Relazione al Senato, 17 luglio 1880.

di più, che il governo costituzionale è essenzialmente governo di compromesso, e la sovranità nazionale aveva avuto il sopravvento. Il Senato aveva cercato di resistere, ma nel fatto le idee della Camera elettiva, confortata dal voto degli elettori, prevalsero, e la priorità di essa si chiarì per effettiva e decisiva preminenza (1).

Più ci andiamo discostando dai Senati ereditarii o di nomina regia e più cresce l'effettivo potere della Camera alta, se anche non sia espressamente riconosciuto dalla costituzione (2). Il Senato monarchico del Brasile non aveva mai dubitato del proprio potere assoluto di modificare il bilancio, e più volte ridusse le spese, aumentò gli assegni e mutò talvolta le basi medesime dell'imposta. Ma seppe cedere sempre a tempo, e giammai osò resistere all'opinione legalmente manifestata dalla nazione (3). Così la Camera alta portoghese esercitò di fatto maggiori poteri dopo la riforma del 1884, che vi introdusse l'elemento elettivo, ed ora può approvare o respingere il bilancio, come può emendarlo e ristabilirvi i crediti che la Camera dei deputati avesse soppressi (4), mentre l'inferiorità del Senato spagnuolo viene considerata come una delle cagioni

---

(1) Nella tornata del 23 novembre 1895 il Senato discuteva, prima della Camera, un disegno di legge sulle tramvie, col quale si proponeva fra altro, di assoggettarle ad un annuo contributo chilometrico da determinarsi all'atto della concessione quale correspettivo delle spese di sorveglianza. L'on. C. Parenzo sostenne che la legge, imponendo un onere finanziario ai cittadini, doveva essere prima discussa dalla Camera dei Deputati. L'on. G. Finali, e l'on. G. Saracco, ministro dei lav. pubb., combatterono la proposta, che fu dall'autore ritirata per non vulnerare il principio.

(2) Nel XX anniversario della " Société de législation comparée " di Parigi, celebrato nel 1889, si consacrò la seduta del 29 luglio all'esame ed alla discussione delle *attribuzioni delle Camere Alte o Senati in materia di finanza*. Dopo una relazione generale del prof. F. Jalabert, riferirono sui singoli Stati i signori: F. De Baranya Nadasd (Austria-Ungheria), Uberto Brunard (Belgio), Visconte di Cavalcanti (Brasile), Lodovico Beauchet (Danimarca e Svezia), Andrea Lebon (Stati Uniti), V. Santamaria De Paredes (Spagna), Giorgio Louis (Gran Bretagna), Tancredi Canonico (Italia), G. Boissonade (Giappone), G. A. Mulder (Olanda), Giacinto Tavares de Medeiros (Portogallo), Ernesto Roguin (Svizzera), Alessandro Marghiloman (Rumania), Giorgio Filaretos (Grecia), M. Milovanovits (Serbia): vedi " Soc. de lég. comp. ", session extr. du 1885. Paris, Cotillon, 1889, pp. 4-87.

(3) Cavalcanti, loc. cit., pp. 27-28.

(4) Tavares de Medeiros, loc. cit., p. 77. — Un decreto 7 dicembre 1893 sciolse la Camera dei Deputati e la parte elettiva della Camera dei Pari, convocando le nuove Cortes pel 7 marzo 1894; un decreto del 31 gennaio 1894 aggiornò le elezioni al 15 aprile; un terzo decreto del 4 maggio convocò le Cortes pel 1 ottobre. E intanto le imposte ed i bilanci si continuarono ad applicare come se fossero leggi approvate! Id., *Du caractère anormal des fonctions législatives en Portugal*, nella " Revue de droit public ", II, 1894, pp. 102-109.

che, esagerando l' elemento democratico, contribuirono alla rovina della monarchia di Amedeo [1], e la lotta combattuta dal Folkething danese contro il Landsthing per assicurarne la prerogativa finanziaria, che la costituzione gli consentiva in misura pressochè uguale, turbò per più anni il regolare andamento di quelle istituzioni, costringendo parecchie volte il potere esecutivo a violarle apertamente per la salvezza dello Stato, come quando ordinò la percezione delle imposte col solo assenso della Camera alta [2].

L'art. 27 della costituzione belga non recò, già dissi, alcuna restrizione al diritto d'emendamento del Senato. Eppure nel 1847 si tentò di negare il suo diritto di respingere il bilancio, sì che per poco non ne seguì una crisi gravissima, ed anche negli anni successivi, ad onta delle energiche difese di G. G. Thonissen e di altri scrittori [3], fu chi volle interpretare questo diritto d'emendamento nel senso, che in una legge d'imposta, per esempio, il Senato può modificare le norme per l'esecuzione, non i criterii su cui l'imposta si fonda [4]. Nel fatto, il Senato non si reputò competente a ristabilire un credito soppresso dalla Camera e tanto meno ad aumentarlo, sebbene si facesse appello alle sue origini elettive ed al testo medesimo della costituzione [5].

La costituzione federale americana dà al Senato federale il potere di " concorrere coi suoi emendamenti alla legislazione

---

(1) Morizot-Thibault, op. cit., pp. 183-184 e Santamaria de Paredes, loc. cit., p. 53.

(2) Cost. dan., art. 47-48; L. Beauchet, loc. cit., p. 30; Holck, *Den danske Statsforfatningsret*, II, p. 118. — Nel 1877 le Camere danesi non erano riuscite a mettersi d'accordo sulla legge di finanza pel 21 marzo, e il Governo, sicuro dell'approvazione della Camera alta ed appoggiandosi all'articolo 25 della costituzione, il 12 aprile promulgò l'esercizio provvisorio del bilancio per decreto reale, limitatamente alle spese su cui le due Camere si erano messe d'accordo. Nel 1885 il Folkething ricusò al Ministero, che da molti anni governava senza la sua fiducia, molte spese e queste furono ordinate per decreto reale. Per parecchi anni il Ministero Estrup governò coll'appoggio e col voto del solo Landsthing, costruendo opere di difesa, ferrovie, porti ecc. Solo dopo 10 anni di lotte, nel 1895, si venne all'accordo, che pose fine ad un conflitto costituzionale sul quale avremo occasione di ritornare.

(3) *Const. belge annotée*, 3ª ed., § 163; Giron, *Le droit public de la Belgique*, Bruxelles, 1884, § 135.

(4) E. Van den Peereboom, *Gouv. repré. en Belgique*, vol. I, p. 34; U. Brunard, loc. cit., pp. 23-24; Thonis, *Traité de droit public*, Liège 1844, vol. II, p. 129; C. Arntz, op. cit., p. 27.

(5) Seduta del 10 febbraio 1849, discorso D'Omalius ed altri: id. del 19 dic. 1879, discorso Solvyns ed osservazioni di Frère-Orban.

finanziaria, come agli altri *bills* „. E G. Story avverte, che " siccome i senatori rappresentano pure il popolo, conviene dare anche ad essi il potere di mutare od emendare le leggi, come hanno quello di respingerle (1) „. Infatti il Senato ristabilì ed aumentò crediti, contrastò l'abolizione di imposte, oppose nel 1871 una politica protezionista alla politica libero-scambista della Camera dei rappresentanti, e spinse l'esagerazione della sua prerogativa fino ad unire nel 1871, ad una legge di finanza, una riforma legislativa che aveva motivo di temere sarebbe stata respinta dalla Camera; questa infatti, presa alle strette, in sulla chiusura della sessione, dovette approvarla, sacrificando non solo la sua prerogativa finanziaria, ma i suoi stessi principii economici (2).

Anche il legislatore francese del 1875 mirò ad assicurare al Senato le sue prerogative in materia di finanza, sebbene dichiarasse esplicitamente, che le leggi di finanza dovevano essere non solo presentate, ma votate prima dalla Camera dei deputati (3). Si aggiunga, che il Senato venne istituito ad onta dell'opposizione della parte più democratica, la quale, avendo più volte tentato d'abbatterlo, doveva rimanere sempre sulla breccia per attenuarne i poteri. La discussione si agitò specialmente nel 1876, quando il Senato ristabilì nel bilancio del 1877 alcuni crediti soppressi dalla Camera, anzi li aumentò, e la Camera gli contestò siffatto potere. Il 29 decembre Giulio Simon, presidente del Consiglio, difese innanzi alla Camera la prerogativa del Senato, Leone Gambetta la combattè e fu uno dei più celebri duelli della storia parlamentare (4). In quell'occasione, e più nei bilanci degli anni successivi, la Camera ebbe però l'ultima parola, e se talvolta approvò gli emendamenti introdotti nel bilancio dal Senato, il Senato non li ristabilì quando la Camera, come nella maggior parte dei casi, li respinse. " Il Senato, per mezzo del proprio relatore, delle Commissioni, del Ministero, può presentare alla Camera le sue rimostranze, può farle sapere, che una imposta, una spesa, una soppressione di credito è inopportuna od ingiusta, può indicarle

(1) Cost. fed., sez. VI, art. 1: BURY, op. cit., I, p. 268.

(2) BRYCE, op. cit.; LEBON, loc. cit., pp. 47-48; WOODROW WILSON, *Congressional Government*, ch. III, e HOAR, *The conduct of Business in Congress*, nello " North Amer. Rev. „, feb. 1879.

(3) *Exposé des motifs de la Constitution*, 19 mai 1873; id., 3 août 1874; E. PIERRE, op. cit.

(4) " Journal officiel „, 29 déc. 1876; PIERRE, op. cit., p. 524.

qualsiasi modificazione sull'assieme del bilancio, ma a questo si limita il suo diritto „ (1). Nel 1884 quando la Camera propose di rivedere l'art. 8 della legge del 1875, segno a tante controversie, il Senato vi si ricusò, per cui nuovi e più aspri conflitti seguirono, specie nel 1885 e nel 1894, senza riuscire ad un accordo, anzi esagerando sempre più le interpretazioni esclusive della prerogativa delle due Camere (2).

In tre sole costituzioni, adunque, il diritto di emendamento in materia finanziaria è negato al Senato e sono quelle della Prussia (art. 62), del Baden (art. 60) e del Wurttemberg (art. 178, 181). Le costituzioni della Baviera (art. 18), della Sassonia (art. 22), della Spagna (art. 42), del Portogallo (art. 16), dell'Italia (art. 10), accordano alla Camera dei deputati un diritto di priorità, che è una vera preminenza, imperocchè, come ebbe a dire Wallon al Senato francese, il 24 luglio 1884, " chi discute prima il bilancio ne è il vero padrone, e l'Assemblea che viene dopo può introdurvi ben poche modificazioni „. In altre costituzioni troviamo contrasti di non facile spiegazione, per cui mentre le due Camere della Germania (art. 7, 23) e della Svizzera (art. 85) hanno uguali diritti anche in materia di finanza, la Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti (art. 7 e seg.), quelle dell'Argentina (art. 44, 71) e del Messico (art. 69, 70) hanno una decisa priorità. Questa venne attribuita alla Camera dei deputati per imitazione delle istituzioni inglesi, come nel Belgio (art. 77), nel Canadà (art. 53), in Rumania (art. 33), od in memoria dell' antica composizione della Camera alta, come in Danimarca (art. 48), in Islanda (art. 25), al Brasile (art. 36). Infine, come le costituzioni della Germania e della Svizzera, anche quelle dell'Ungheria (art. 6), dell'Austria (art. 11), della Svezia (art. 53, 57, 60), e della maggior parte degli Stati Uniti consentono alle due Camere eguali poteri in materia di finanza, come nella legislazione. In caso di conflitto, a suo luogo lo vedremo, vi sono anzitutto i due rimedii estremi: quello di dar sempre l'ultima parola alla Camera elettiva, che non può essere accolto senza ridurre il Senato ad una " Camera di registrazione „, e l'appello alla nazione, che non è sempre

---

(1) L. Gambetta (Pres. del Consiglio), 14 nov. 1881.

(2) Si vedano specialmente le relazioni di Fer. Dreyfus, 31 luglio 1884, Giulio Roche, 7 marzo 1885, e le osservazioni di C. Ribot, C. Floquet, E. Lockroy e Giulio Ferry, Pres. del Consiglio " Journal Officiel „, 10 marzo 1885.

possibile; poi le mutue concessioni, la reciproca moderazione, le conferenze, e gli altri rimedî coi quali, secondo le prescrizioni e le consuetudini costituzionali, si compongono tutti i conflitti tra le due Camere. Ma una supremazia alla Camera elettiva dovrà pur sempre essere assicurata e solo potrà venirsi attenuando, quanto più il Senato diventerà una assemblea che rappresenti qualche cosa di vitale, di organico, accessibile alla coscienza nazionale, quanto più esso vivrà della vita del paese.

9. *Il controllo parlamentare sulla spesa.* — Ci rimane ancora a parlare di un'ultima funzione connessa all'esercizio del potere finanziario, che è generalmente la più trascurata nelle costituzioni e dagli stessi scrittori di diritto pubblico, sebbene non sia certo la meno importante, intendo parlare del controllo parlamentare sulla spesa, da non confondersi col controllo finanziario affidato alla Corte dei Conti, che è materia di diritto amministrativo.

Il bilancio dello Stato, approvato dalle Camere e sanzionato dal capo dello Stato, deve avere la sua pratica applicazione, ed ecco la gestione finanziaria, che mette in moto il bilancio, coll'insieme delle forme legali, amministrative e giudiziarie, che presiedono all' ordinata percezione delle entrate dello Stato, al pagamento delle sue spese, alla resa ed al controllo dei conti [1]. Il sindacato sull'esercizio del bilancio non può esercitarsi efficacemente dal potere legislativo, se altri organismi non vengono in suo aiuto. Il Ministero si lascia facilmente trascinare da mille esigenze, dominare dalle infinite pressioni, solleticare dalle vanità, che da tutte parti si affacciano come bisogni del paese. Il Parlamento, approvato il bilancio, non può vigilarne l'applicazione e solo quando l'esercizio è compiuto, le spese fatte, a proposito del nuovo bilancio, solo allora ha modo di constatare la buona o cattiva amministrazione.

Il riscontro tra la spesa e il bilancio, tra l'azione del Ministero ed il voto del Parlamento, è uffizio essenzialmente costituzionale, che non deve essere soggetto al potere esecutivo. Massimiliano Martinelli avvertiva, che " negli stessi governi assoluti la Corte dei conti prende origine dalla podestà sovrana. essendo contradditorio supporre, che l'ufficio di vigilare sul

(1) Legge 17 febbraio 1884, n. 7016, testo unico, sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, modificato colle leggi 14 luglio 1887 e 11 luglio 1889.

potere esecutivo prenda da questa origine e valore „ [1]. Nei governi rappresentativi questo controllo spetta al Parlamento, potere sovrano, e da esso dovrebbe emanare il Comitato che effettivamente lo esercita, e di cui in Italia, seguendo le cattive tradizioni nostre e di Francia, si è affidata la nomina al potere esecutivo, consentendo al Parlamento di intervenire in casi affatto anormali e quasi patologici [2]. La Corte dei conti ha un riscontro preventivo o costituzionale, mediante il quale vigila che le spese non eccedano la cifra stabilita nel bilancio, che non si facciano trasporti vietati dalla legge, che si applichino sempre le somme alle spese prescritte, che le liquidazioni ed i pagamenti sieno conformi alle leggi di pubblica amministrazione. La Corte appone il suo *visto*, registra i decreti reali di tutti i Ministeri, verifica i conti di ciascun ministro, confrontandoli coi bilanci e col conto generale.

Senonchè, qualora la Corte rifiuti di apporre il suo *visto* ad un decreto e di registrarlo, con questo provvedimento negativo cessa la sua attribuzione. Il decreto respinto viene sottoposto al consiglio di Ministri, e se questo lo approva, come avviene nella maggior parte dei casi, non di rado con estrema leggierezza, il decreto o l'atto del Ministro, qualunque esso sia, qualunque portata e conseguenza abbia, per quante leggi dello Stato esso violi, viene rinviato alla Corte, che lo deve registrare *con riserva*. Il Ministero assume cioè la responsabilità dell'atto, di cui la Corte dei conti rimette il giudizio alla Camera, inviandole ogni 15 giorni l'elenco dei decreti " registrati con riserva „; essa rimette pure al Parlamento, per mezzo del Ministro del Tesoro, la sua relazione sul rendiconto generale dello Stato, insieme ai documenti relativi.

Indarno Quintino Sella nella tornata del 13 maggio 1863, Marco Minghetti in quella del 16 maggio 1864, riferendo sopra una delle prime relazioni della Corte dei conti, avvertivano, come questa compisse una funzione costituzionale e la " registrazione con riserva „ si dovesse usare solo in casi estremi [3]. Il sindacato del Parlamento riusciva in pratica affatto ineffi-

(1) *Ordinamento della pubblica amministrazione*, Firenze, Le Monnier, 1864, vol. II, p. 87.

(2) Per la revoca dei consiglieri della Corte dei conti occorre il parere conforme di una Commissione composta dei presidenti e dei vice-presidenti delle due Camere. Legge 14 agosto 1862, art. 4.

(3) *Atti Parlamentari*, Cam. dei deputati, Legisl. VIII, Sess. I, vol. X, p. 6918 e seg.; Legisl. VIII, Sess. II, vol. VI, p. 4367.

cace, perchè mentre da una parte l'atto, registrato con riserva, veniva eseguito, la Camera ne aveva così tarda notizia, che non poteva prendere relativamente a questo atto alcun efficace provvedimento. Il 20 dicembre 1865 l'on. Pasquale S. Mancini propose che, se non altro, una Commissione esaminasse gli elementi di queste registrazioni, le quali dovevano riflettere spese assolutamente imprevedibili nella formazione del bilancio, di tale urgenza da non ammettere dilazione, neppure di qualche mese; per giunta il Parlamento doveva essere invitato ad approvarle con una legge speciale (1). Anzi l'on. Enrico Spasiano propose, che se la Corte dei conti ricusava di registrare un atto o decreto del potere esecutivo questo non potesse aver seguito senza l'approvazione delle due Camere (2). Invece parve sufficiente la nomina di una Commissione permanente pel loro esame, che nel Senato venne affidata alla Commissione di finanza (3), e la prescrizione di presentarli non più ogni anno, ma ogni quindici giorni (4). Senonchè anche queste disposizioni rimasero inefficaci, e ben rare volte fu presentata la relazione su cotesti decreti e mandati registrati con riserva, nè mai fu discussa (5).

Nessuna meraviglia che i Ministri ne traessero argomento a fare molto a fidanza col voto del Parlamento, ed abusando della " registrazione con riserva „ snaturassero affatto cotesto istituto. Nell'adunanza del 13 agosto 1894 la Corte dei conti registrava con riserva, cioè, per quanto è da essa, con la sua disapprovazione, come contrari alle leggi ed ai Regolamenti, il riordinamento del corpo delle guardie doganali, che senza alcuna urgenza modificava leggi, regolamenti, ruoli organici, articoli del bilancio, e sovvertiva, sia pur bene e per fin di bene, tutto un ordinamento. Alla stessa maniera, nel settembre

(1) Ivi, Legisl. IX, Sess. I, vol. I, pag. 423 e seg.

(2) Arcoleo, op. cit., p. 131-132; Tango, *La Corte dei conti*, nell' " Archivio giuridico „, Bologna 1872, vol. X, p. 328; Ugo G. B., *La Corte dei conti*, Torino, Bocca, 1882.

(3) Proposta di legge letta nella tornata del 1 febbraio 1866. Cam. dei Dep., Legisl. IX, Sess. I, vol. I, pag. 603.

(4) Proposta Luigi La Porta, 29 agosto 1867, modificata dall'on. Rosario Cancellieri il 21 giugno 1871; *Regol. della Cam. dei Dep.*, art. 13, c., id. del Senato, art. 23.

(5) Relazione Francesco Marolda-Petilli, 17 luglio 1867; id. Giovanni Puccini, 17 dicembre 1875; id. Abele Damiani, 21 luglio 1879; id. L. Franchetti, 28 maggio 1888 e 18 maggio 1889. — Si vedano le censure mosse al sistema, nella tornata del 20 dicembre 1886, dall'on. Alfredo Baccarini e ripetute in varie occasioni da altri.

e nell' ottobre di quell'anno, che si potrebbe dire d'" eclissi della costituzione ", la Corte disapprovava un decreto che modificava il Codice di commercio; la nomina di 22 sottotenenti d'artiglieria non consentita dagli organici, non contemplata nei bilanci, e messi " in disponibilità per riduzione di corpo " senza che alcuna riduzione fosse seguìta; il riordinamento di tutto il sistema del giuoco del lotto, che modificava d'urgenza leggi e regolamenti, come se la sicurezza dello Stato fosse compromessa e minacciato l' ordine pubblico senza il nuovo sistema di giuocate e le nuove delusioni ai vincitori. Messo su questa via, il Ministero continuò allegramente: riordinò il personale delle Intendenze, del catasto, del lotto, delle agenzie dei tabacchi, riformò il personale tecnico di finanza, modificando gradi, attribuzioni, stipendii, indennità, scemando o togliendo garanzie accordate da leggi e da regolamenti, scompigliando del pari le amministrazioni dello Stato e gli interessi di migliaia di famiglie. La Corte dei conti si oppone, il Ministero si impone e passa oltre. E non si arrestò davanti alla sospensione del pagamento delle imposte in alcuni distretti, alla registrazione di mandati irregolari, fino a che sancì imposte ed ordinò la leva senza il consenso del Parlamento.

Tutto questo trascende evidentemente l'argomento che ora ci trattiene e sarà esaminato a suo luogo. Ma lo abbiamo ricordato qui, affinchè si scorga a quali estremi conduca la mancanza di un efficace controllo sulla spesa, il quale in Italia è contrastato più assai che in altri paesi onde potremmo trarre ottimi esempi. Il sindacato sull'esercizio è serio in Inghilterra perchè precise e ben determinate le attribuzioni. Ivi le casse non si aprono se non vi è un voto del Parlamento, un ordine del Gabinetto, la controfirma dei commissarii del Tesoro e il visto del controllore generale. Contro il rifiuto di questo, il Ministero può appellarsi alla Corte suprema, la quale decide senza possibilità di appello o di abusi. Inoltre il " Comitato permanente delle pubbliche spese " rivede tutti i conti, suggerisce riforme, esercita un controllo continuo ed efficace, la cui serietà è accresciuta, come a suo luogo vedremo, dall'esservi in ben altro modo intesa la responsabilità ministeriale, ed esercitato anche il controllo amministrativo sulle pubbliche spese (1). Nel Belgio la Corte dei conti è

(1) R. Gneist, *Il diritto amm. inglese*, § 103.

una emanazione della Camera dei Deputati (1), controlla ed approva praventivamente ogni spesa, salvo in alcuni casi il ricorso alla Corte di cassazione e in tutti la suprema decisione della Camera elettiva. Anche nella Svezia il controllo viene esercitato dal Comitato di finanza del Riksdag, che denunzia alla Camera tutte le spese diverse dal preventivo o che in qualunque modo non sono conformi al preciso voto del Parlamento. Negli Stati tedeschi in generale il controllo non è efficace, a cagione della dipendenza delle autorità che lo esercitano dal potere esecutivo, salvo in Austria, dove i nuovi liberali ordinamenti hanno conseguito un risultato degno di imitazione (2).

Anche in Francia la Corte dei conti è una emanazione del potere esecutivo, che ricorda il sistema delle monarchie assolute, nelle quali il controllo si esercita nell'interesse dell'amministrazione, non in quello generale della nazione. Così, ad onta delle numerose trasformazioni subìte, il controllo rimase più formale che sostanziale; e quanto inefficace riuscisse specie nell'amministrazione militare, lo dimostrò, con una requisitoria rimasta celebre, il duca D'Audiffret-Pasquier, in seguito alla quale una legge diede facoltà alla Camera di delegare ogni anno due membri della loro Commissione di finanza a verificare sul posto le condizioni del materiale da guerra (3). Ma in realtà, come ebbe a constatare Enrico Brisson, nella tornata del 19 luglio 1881, " la Camera discute previsioni e delibera spese, ma non le controlla affatto. Cinque o sei anni dopo un'altra Camera rivede i conti dell'esercizio, nessuno verifica se venne attuato il pensiero che presiedette alla compilazione del bilancio, e la moltiplicità dei conti impedisce qualsiasi indagine seria ". Nè ancora si è provveduto alla lacuna ed i Ministri conservano i loro estesi poteri.

Il difetto dell' organismo costituzionale italiano è dunque

(1) Legge 25 sett. 1846, art. 14, 20, costit. art. 115, 116; THONISSEN, op. cit., p. 357, 358; J. H. N. DE FOOZ, *Droit administr. belge*, Tournai, Casterman, 1861-66, vol. II, p. 708.

(2) SEIDLER G., *Der Staatsrechnungshof Oesterreichs*, Wien, Hölder, 1884; e si vedano la legge austriaca del 27 marzo 1872, e la legge XXVIII del 1870 per l'Ungheria. Cfr. anche CZÖRNIG, *Darstellungen der Einrich. über Budget*, Wien, 1866, p. 29 e seg.

(3) " Journal Officiel " 22 aprile e 16 nov. 1876; D'AUDIFFRET-PASQUIER, *Souvenirs de ma carrière*, Paris 1877, p. 22 e seg.; legge 23 agosto 1876, art. 6; E. PIERRE, op. cit., p. 543.

comune ad altre nazioni [1], ma le esagerazioni cui condusse in Italia ed i pericoli cui espose la costituzione, lo scempio che fece dei diritti dei cittadini e delle prerogative del Parlamento mostrano come, in questo punto, la scienza deve suggerire efficaci rimedî, dai quali dipendono l'avvenire e la salvezza medesima del regime costituzionale. Molto si potrà conseguire rafforzando la responsabilità dei Ministri, ma è pur necessario rendere veramente efficace il controllo del Parlamento. La Corte dei conti, emani essa dalle Camere, o tragga autorità soltanto dalla indipendenza e dal valore dei suoi membri, deve assolutamente avere maggiori poteri. I conflitti che si sollevano tra essa ed il Gabinetto non devono essere decisi da questo, ma dal Parlamento. Quando il Ministero emana un decreto o compie un atto che la Corte dei conti ricusa di registrare, l'atto o il decreto devono essere presentati alla Camera per esservi convertiti in una vera legge. Ed una legge speciale dovrebbe determinare i casi nei quali questo non è assolutamente possibile, perchè non si potevano prevedere ed è così urgente provvedervi, che manca assolutamente il tempo di convocare il Parlamento e seguire il consueto procedimento legislativo. Fuor di questi casi, nessun provvedimento dovrebbe essere lecito; i tribunali, custodi del diritto, della libertà e delle sostanze dei cittadini, dovrebbero mandar assolta ogni ribellione ed ogni opposizione, comunque espresse e qualunque ne fossero le conseguenze. E delle spese indebite i Ministri dovrebbero rispondere non solo politicamente, ma civilmente, ogni qualvolta il Parlamento non dà loro un *bill* di indennità, cioè non approva la spesa indebita con una legge speciale. Solo a questa maniera il potere finanziario del Parlamento sarà veramente completo, e riusciranno guarentite le libertà dei cittadini e la loro borsa.

Il Parlamento, come conseguenza del suo potere finanziario, è chiamato dalle leggi ad esercitare una particolare vigilanza su certi servizii pubblici e sull'andamento delle amministrazioni cui essi sono affidati. Siffatte Commissioni di vigilanza

---

(1) In Olanda, per esempio, il ministro della guerra spese nel 1885 quasi un milione e mezzo di fiorini più della somma stanziata in bilancio. Come mai sono possibili siffatte irregolarità, e come le ha lasciate passare la Corte dei conti? chiede H. Verkouteren, tanto più che l'Olanda ha dal 1855 una legge sulla responsabilità ministeriale. Il ministro delle finanze G. P. Sprenger van Eyk presentò un disegno di legge per regolare la spesa, " Revue de droit public ", Paris 1895, vol. IV, p. 325.

sono in Italia anteriori allo stesso sistema parlamentare; così un editto del 24 dicembre 1819 istituiva in Piemonte un *Consiglio generale* ed un *Consiglio ordinario del debito pubblico* " come una guarentigia morale e materiale che inspirar potesse la necessaria confidenza ai creditori dello Stato, assicurando in pari tempo il pubblico credito „. Nel 1859 vi si sostituì una *Commissione* per vigilare le operazioni del fondo per il culto, per la cassa militare cessata coll' abolizione di questa, per l'esecuzione della legge sull'abolizione del corso forzoso e per il fondo speciale di beneficenza della città di Roma. Alla Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti, fu commessa anche la vigilanza sulle istituzioni affini: le Casse di risparmio postali, il Monte pensioni per gli insegnanti elementari, la Cassa pensioni civili e militari, ora abolita, la liquidazione della soppressa Cassa militare e l'affrancazione dei censi e canoni dovuti ad enti morali. Queste Commissioni che si rinnovano colla legislatura, colla sessione od annualmente, presentano tutti gli anni al Parlamento le loro relazioni [1], documenti di utili osservazioni, non temi di speciali discussioni, sebbene non manchino talvolta in essi le severe censure e le osserva-

(1) Le ultime relazioni presentate in Italia sono le seguenti:

Relazione della Commissione di vigilanza sull'Amministrazione della Cassa depositi e prestiti, esercizio 1890-91, Legis. XVIII, Sess. I, *Docum.* XVI, seduta del 24 maggio 1893, 20 pp. in-4°. — Si compone di tre senatori, tre deputati, due consiglieri di Stato ed un consigliere della Corte dei conti eletto annualmente.

Relazione della Commissione di vigilanza sull' amministrazione del debito pubblico italiano (art. 7 della legge 10 luglio 1861, n. 94). Seduta del 12 giugno 1893, Legis. XVIII, Sess. 1, *Docum.* XVIII, 34 pp. in-4°. — Si compone di tre senatori, tre deputati rieletti ad ogni sessione, e tre funzionari.

Duodecima Relazione della Commissione permanente istituita coll'art. 24 della legge 7 aprile 1881, n. 133 (serie 3ª), sui provvedimenti per l'abolizione del corso forzoso presentata nella tornata del 25 aprile 1894. Legisl. XVIII, Sess. 1, *Docum.* VIII, 305 pp. in-4°. — La Commissione era stata istituita per sopravvedere l'esecuzione della legge medesima, e per esprimere il proprio parere sui provvedimenti di essi ad assicurarne l'efficacia, ed è composta di 4 senatori, 4 deputati, rieletti ad ogni legislatura, un consigliere di Stato, un consigliere della Corte dei conti ed i direttori generali del tesoro e del commercio.

Ventitreesima Relazione della Commissione centrale di sindacato sull'amministrazione dell'Asse ecclesiastico (art. 8 della legge 15 agosto 1867, n. 3848), presentata nella tornata del 1° marzo 1894. Legisl. XVIII, Sess. 1, *Docum.* XXVII, 44 pp. in-4° — in cui si dà conto delle prese di possesso, dei beni non devoluti al demanio, delle operazioni di liquidazione degli enti morali, delle vendite di beni e di tutto il movimento patrimoniale. 40 pp. in-8°. — La Commissione si compone di due senatori, due deputati e due funzionarii eletti annualmente.

zioni importanti. Nel fatto però i membri del Parlamento che fanno parte di questa Commissione esercitano un ufficio passivo, si limitano, come diceva Augusto Pierantoni il 7 dicembre 1877 alla Camera, " al postumo lavoro di approvare una relazione ".

Identiche Commissioni esistono presso altri Parlamenti, specie in Francia. Qui però nella Commissione di vigilanza sulla Cassa di ammortamento e sulla Cassa depositi e prestiti siedono solo due senatori e deputati con 6 funzionarii, e questi sono pure in maggioranza nella Commissione di controllo sulla circolazione monetaria, ed in quella della Cassa pensioni per la vecchiaia (1). Ed anche in Francia, come tra noi, si deplora, che tutti cotesti controlli, i quali potrebbero riuscire utilissimi, riescano in pratica poco meno che vani.

3. *Il Parlamento e il potere esecutivo.*
Comunicazioni del Governo — Interrogazioni e interpellanze — Inchieste.

Il principio della divisione di poteri non impedisce all'esecutivo di avere una azione diretta e continua sul legislativo, come consente al Parlamento, specialmente alla Camera elettiva, una influenza multiforme e decisiva sul potere esecutivo. Questa influenza si esercita così sull'ordinario andamento dell'amministrazione, come sull' indirizzo politico del Gabinetto, e prende la forma di comunicazioni del Governo, di interrogazioni, di interpellanze, di inchieste, di mozioni e voti di fiducia. In ciascuna di queste funzioni, che hanno carattere ispettivo o di controllo, importa ben determinare i limiti dei poteri delle Camere, oltre ai quali l'azione loro costituisce una indebita ingerenza nell'esercizio del potere esecutivo, turba l'andamento dell'amministrazione, e lungi dal tutelare le pubbliche libertà e la costituzione, riesce loro fatale.

1. *Comunicazioni del Governo.* — Il Governo parlamentare trovasi in continua relazione colle Assemblee. Queste vengono aperte con un " discorso della Corona " o con un messaggio del Presidente della Repubblica; talora sono chiuse allo stesso modo. I Ministri, quasi dovunque, fanno parte delle mede-

(1) Legge 6 aprile 1876; legge 31 luglio 1879; legge 20 luglio 1886. E. Pierre, op. cit., pp. 542-546.

sime e vi hanno ad ogni modo libero accesso: le eccezioni, che a suo luogo vedremo, dimostrano come non si possa provvedere altrimenti al buon andamento dell'Amministrazione ed alla retta funzione del controllo parlamentare. Il Governo può nominare anche commissarii speciali per sostenere taluni progetti di legge, e sono allora considerati come difensori tecnici, coperti della responsabilità dei Ministri.

Oltre a questo, i Ministri fanno alle Camere comunicazioni politiche od amministrative. Annunciano loro la formazione del Gabinetto e ne espongono sommariamente le idee ed i propositi; comunicano documenti relativi ad affari e negoziati conclusi od in corso, perchè siano stampati, o letti, od anche solo conosciuti da una Commissione speciale. Sulla loro responsabilità possono sempre ricusare la comunicazione di qualsiasi documento richiesto, per riguardi internazionali, per ragioni di delicatezza ed anche senza addurre alcun motivo; non possono comunicare ad una Camera i documenti ricusati all'altra, o che riguardino membri dell'altra; F. Guizot biasimò giustamente un Gabinetto che violò in Francia, il 12 gennaio 1839, questo principio. Anche le comunicazioni di natura amministrativa possono avere varia forma e natura, essere verbali o scritte, trasmesse per esser lette alle Camere, per servire ai lavori ed agli studi di una Commissione, per spiegare o giustificare un atto del Governo o tutto l'andamento di una o più Amministrazioni.

Molte comunicazioni il Governo è tenuto a fare alle Camere per metterle in grado di esercitare il loro controllo sull'andamento degli affari pubblici. I documenti e le relazioni che essi sono tenuti a presentare sono enumerati in una serie di leggi o formano una consuetudine costantemente rispettata. Così, per antico e lodevole costume, il Ministro delle finanze, presentando i bilanci, od in altra occasione, fa la sua " esposizione finanziaria ", rendiconto completo e documentato della gestione dell'anno precedente, delle condizioni delle finanze dello Stato, della situazione del tesoro, e dei più importanti provvedimenti coi quali intende far fronte ai pubblici servizii. È il programma della politica finanziaria ed economica del Gabinetto, la cui importanza è venuta sempre crescendo. Prescritta ora per legge [1], l'esposizione è generalmente seguita

(1) Legge di contabilità, art. 73, e si vedano le osservazioni dell'on. Marco Minghetti, 2 luglio 1878. Mancini e Galeotti, op. cit., pp. 365-366.

da una larga discussione finanziaria, che può mutarsi in politica. Anche per altri servizii si tentò di prescrivere siffatti rendiconti per legge [1], non di rado i Ministri li presentarono di loro iniziativa, talvolta vennero richiesti dalla Camera, specie per i servizii della guerra e della marina [2]. Questo concetto prevalse in altre amministrazioni per iniziativa dei Ministri o per obbligo di legge, onde si può affermare che non vi è oggi servizio importante dello Stato, nè riforma notevole in corso di esecuzione, che non sia illustrata in queste relazioni annuali [3]. Ma vi sono altri paesi, nei quali l'Amministrazione è condotta con pubblicità ancora maggiore ed in modo da agevolare il controllo del Parlamento. Abbiamo avuto occasione di citare più volte le relazioni presentate al Parlamento inglese, le quali si possono reputare il modello di quello che ogni libero governo dovrebbe fare. Sono veramente comprensive, chiare, efficaci, messe a disposizione non solo del Parlamento, ma del pubblico, che può acquistarle a poca spesa, illustrate da documenti, spesso da studi tecnici, statistici e di legislazione comparata del più alto valore. Si riferiscono alle più diverse materie, l'ordinamento dell'esercito e l'adulterazione dei semi agrarii, il servizio postale e i disastri ferroviarii, le condizioni di ciascuna colonia e le provviste degli arsenali, l'andamento dell'amministrazione interna, in tutti i più minuti particolari, e il più remoto e personale incidente

(1) Progetto Guido Susani, 21 febbraio 1862: all'apertura di ogni nuova sessione ciascun ministro avrebbe dovuto presentare una relazione sullo stato delle amministrazioni a lui affidate, esponendone l'andamento, i bisogni e le massime cui intendeva informare le principali riforme legislative.

(2) Si vedano le tornate dell'11 e 14 maggio 1863, 18 marzo 1869 ecc.

(3) Mancini e Galeotti, op. cit., p. 407. — Da alcuni anni, un po' per economia, un po' per ragioni men belle, coteste relazioni sono più rare. Così nella Legislatura XVIII (oltre alle relazioni finanziarie citate a pag. 832) furono presentate le seguenti: sui Consigli comunali disciolti (Sess. I, *Docum.* V), sull'applicazione della legge 11 febbraio 1886 sul lavoro dei fanciulli (*Docum.* XI), sulla Colonia Eritrea (XIII, XXVIII, XXX), sulla bonificazione dell'agro romano (XIV e XXXIII), sui lavori del Tevere (XV), sui provvedimenti contro la filossera (XIX), sullo studio di nuovi progetti d'irrigazione (XX), sugli incidenti di Aigues-Mortes (XXI), sulle nostre condizioni militari (XXIV), sulla ispezione dei piroscafi della Navigazione italiana (XXV), sull'andamento delle opere edilizie nella capitale (XXVI), sulle scuole italiane all'estero (XXXI), sull'emigrazione italiana agli Stati Uniti (XXXIV), ecc. Altre relazioni sul servizio ippico, minerario, dei pesi e misure, sui sussidii all'istruzione primaria, su tutti i servizii finanziarii, sul commercio coll'estero ecc. si pubblicano negli innumerevoli *Bollettini*, *Annuarii*, ecc., che vanno ad accumularsi negli Archivii.

che interessi la politica inglese. Un solo servizio si sottrae a queste norme, in Inghilterra come in Italia, quello dei fondi segreti, e vedremo a suo luogo le ragioni e le esagerazioni di cotesta, ad ogni modo, poco simpatica eccezione.

La presentazione di documenti viene talvolta richiesta al Governo dai membri delle Camere, anche con un voto collettivo. In generale, come ebbe a notare il 5 ottobre 1860 Camillo Cavour, citando anche i precedenti del Parlamento inglese, sono presentati quando gli affari a cui si riferiscono hanno avuto termine, ma talvolta lo furono troppo tardi, quando potevano servire alla storia, non al controllo parlamentare, il che diede occasione a vive rimostranze (1). La domanda di documenti al Governo non ha limiti e può riferirsi tanto ad atti d'ordine generale, quanto a fatti particolari, ad interessi amministrativi od a contratti. Il Ministero, come dissi, sotto l'usbergo della sua responsabilità, può sempre opporre nel caso singolo un rifiuto, non elevare il rifiuto suo a teoria per qualsiasi genere o natura di documenti (2). Una sola eccezione dovrebbe ammettersi, che è seguita anche nel Parlamento più prodigo di documenti e venne invece più volte apertamente violata nel nostro, per cui, come dice Erskine May, non si possono chiedere documenti, i quali non abbiano carattere pubblico ed ufficiale, e sono esclusi quindi tutti quelli di carattere privato e confidenziale, sebbene possano essere stati uniti a documenti di carattere pubblico, conservati negli archivi (3).

2. *Interrogazioni e interpellanze.* — Conseguenza naturale del sistema parlamentare, sebbene non fosse sancita nei primi regolamenti delle Assemblee politiche, è che i membri delle Camere possano domandare al Governo notizie, schiarimenti, spiegazioni su tutti gli affari che hanno comunque un interesse

(1) Atti parlamentari, 19 aprile 1872, 7 dicembre 1881, 25 novembre 1885, 18 gennaio 1886.

(2) Lo tentò indarno il ministro P. L. Pinelli: tornata 6 dicembre 1848, e cfr. le tornate del 15 settembre 1864, 20 dicembre 1867, 3 e 21 marzo 1868, 28 novembre 1884 ecc.

(3) E. Broglio, op. cit., p. 344; Erskine May, op. cit., p. 295. L'uso di produrre documenti privati è stato sempre severamente biasimato nella Camera dei Comuni, ed anche nelle Camere italiane non furono ricevuti, salvo che nel 1893 a proposito dell'inchiesta parlamentare sulle Banche, nella cui relazione si pubblicarono documenti relativi a privati, che non erano nè senatori, nè deputati, e che è per lo meno dubbio, se una Commissione parlamentare potesse disapprovare, censurare, deplorare, senza denunciarli ai Tribunali, se trattavasi di reati. Vedi la *Relazione generale* presentata il 23 novembre 1893. *Docum.* 169, A, p. 67.

per la cosa pubblica. In Francia ed in molti altri Stati tali domande si possono fare verbalmente; in Inghilterra ed in Italia devono essere formulate in iscritto, ed alla Camera dei Comuni specialmente sono più numerose che in qualsiasi altro Parlamento; al Giappone l'interrogazione deve essere appoggiata almeno da trenta deputati. Le interrogazioni devono essere brevi, sono in generale svolte immediatamente, e non dànno luogo ad alcuna discussione [1]. Ma per molti anni nel Parlamento italiano se ne fece uno stranissimo abuso: non era limitata la durata loro, e davano luogo a repliche, a controrepliche, persino a discussioni, le quali, oltre alla gran perdita di tempo, turbavano il regolare andamento di tutto il lavoro parlamentare.

Dopo molti lamenti e tentativi inani di riforme, la Commissione pel regolamento presentò il 17 marzo 1890 alcune proposte, le quali diedero norma a cotesta materia. L'interrogazione consiste adunque " nella semplice domanda se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta, se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti che al deputato occorrono, o abbia preso o sia per prendere alcuna risoluzione su oggetti determinati ". Le interrogazioni sono messe all' ordine del giorno della tornata successiva a quella in cui sono state annunciate; allora si leggono ed il Governo risponde immediatamente a meno che si trovi nell'impossibilità di farlo, o debba attendere documenti o notizie. Chi interroga può replicare, ma non oltre i cinque minuti, e quando siano trascorsi 40 minuti dal principio della seduta, lo svolgimento delle interrogazioni è sospeso. Se trattasi di domanda grave ed urgente, il Ministro suole rispondere anche in fine di seduta, appena viene annunciata. Queste riforme servirono a moderare la mala consuetudine, ma non l'hanno ancora tolta del tutto, e assai manca perchè nel Parlamento nostro le interrogazioni procedano spedite e semplici come nell'inglese, i Ministri rispondano brevemente ed al più presto, e la materia stessa delle interrogazioni sia limitata a quelle materie sulle quali può esercitarsi il potere ispettivo del Parlamento, non a quelle che costituiscono una indebita ingerenza nel potere esecutivo [2].

(1) Nella tornata del 9 settembre 1886, in poco più di un'ora, furono svolte alla Camera dei Comuni 62 interrogazioni.

(2) *Regolamento della Cam. dei Dep.*, art. 104, 105; *id. del Senato*, art. 78, 79.

Il diritto di interpellanza, come quello di interrogazione, non è scritto nello Statuto italiano, come non è sancito e regolato esplicitamente dalla Costituzione della maggior parte dei popoli liberi, ma esso deriva dalla natura stessa del sistema parlamentare. " Il Parlamento, scriveva Carlo Boncompagni, non partecipa alla sovranità solo in quanto delibera sulle leggi...; è egualmente importante il diritto che gli compete di chieder conto ai Ministri della Corona dell'indirizzo della politica e di quegli atti che fossero meno conformi a giustizia. Indi il diritto di interpellanza, che ha la sua ragione nella responsabilità dei Ministri... Una interpellanza non è soltanto l'atto personale di un deputato, è un atto della Camera, la quale non deve permetterlo se non in quanto abbia l'intera persuasione che la materia sia tale da dar luogo ad una deliberazione importante (1) ". Le interpellanze possono essere di natura politica od amministrativa, e riferirsi così a fatti compiuti, che ad avvenimenti futuri, ad idee, a propositi del Governo o di uno o più Ministri.

Dopo il celebre decreto con cui la prima Costituente francese, il 21 giugno 1791, dichiarava, che " i Ministri sarebbero ammessi alle sedute per essere sempre pronti a ricevere gli ordini dell'Assemblea ed a dare gli schiarimenti necessarii ", i regolamenti delle Assemblee francesi non accolsero alcuna disposizione su cotesta importante prerogativa parlamentare. Essa venne però sancita dalla Camera durante la monarchia di luglio (2), sebbene la facoltà riconosciuta alla maggioranza di rifiutare lo svolgimento di una interpellanza, la menomasse d'assai. I regolamenti del 1849, del 1871, e del 1876 ammisero il diritto senza alcuna restrizione, nè di materia, nè di tempo, nè di numero degli interpellanti, mentre nelle Camere austriache, per esempio, si dà corso alle interpellanze solo quando siano presentate da 15 deputati o da 10 senatori, cioè formulate piuttosto in nome di un partito, o, come ivi dicesi, d'un *club*, che di un solo individuo.

Come delle interrogazioni, si fece tra noi uno strano abuso delle interpellanze, che anzi le due maniere di interrogare il Governo andarono sino agli ultimi anni confuse. Solo dopo il 1890, come si determinò esattamente il carattere e la natura delle interrogazioni, si dichiarò che " l'interpellanza consiste

---

(1) *Docum. parlam.*, 1861-62, vol. VI, p. 3462.

(2) Tornata del 27 e 28 genn. 1831, e del 5 marzo 1834.

nella domanda fatta al Governo circa i motivi o gli intendimenti della sua condotta „. Il Governo può consentire che l'interpellanza sia svolta subito, o nella tornata successiva, e riservarsi di dire in questa se e quando si propone di rispondere, od anche dichiarare, che non intende di rispondere affatto, nel qual caso chi ha mosso la domanda ha facoltà di appellarsene alla Camera. Le interpellanze, col consenso della Camera, si aggruppano per fatti ed argomenti identici, e sono svolte, dopo le interrogazioni, il lunedì di ogni settimana, con assoluta precedenza su qualsiasi altro argomento; possono esserlo in qualsiasi altro giorno ed anche per parecchi giorni di seguito, col consenso del governo e della Camera (1). Più volte, specie prima che venisse loro assegnato un giorno speciale della settimana, le interpellanze venivano rinviate alla discussione dei bilanci, con che si menomava la funzione ispettiva del Parlamento e si turbava l'esercizio del suo potere di finanza, mentre gli interpellanti si mutavano di fatto in oratori inscritti con precedenza nella discussione del bilancio medesimo.

La durata delle interpellanze non è limitata, e si hanno esempi di talune al cui svolgimento neppur bastò una seduta (2) e di altre, la cui discussione occupò la Camera per oltre un mese. Se chi ha mossa l'interpellanza si dichiara soddisfatto, la questione è esaurita, ma egli non può nè replicare lungamente per guisa da costringere il Ministro ad un altro discorso, nè presentare una mozione di approvazione. Ma se non è soddisfatto, può presentare alle deliberazioni della Camera una risoluzione, la quale al Senato può essere discussa immediatamente, nella Camera in un giorno a ciò destinato, per evitare ogni sorpresa, e dare al Governo, come a chi lo combatte, il tempo di affilare le armi e chiamare i proprii aderenti. La risoluzione viene discussa come le altre mozioni od ordini del giorno di cui parleremo a suo luogo. Chi ha presentato una interpellanza può sempre ritirarla e un altro membro della Camera ha generalmente facoltà di riprenderla. Ottima la disposizione del Regolamento delle Camere francesi, per cui le interpellanze sulla politica interna del Governo non possono essere rinviate mai al di là di un mese, confiscando, come ebbe

(1) *Regol. del Senato*, art. 79-80. *Regol. della Cam. dei Dep.*, art. 106.

(2) Interpellanza Nino Bixio, sul commercio marittimo internazionale, 30-31 marzo 1871; id. Luigi Zini, sulla politica interna 2 e 3 maggio 1884 ecc.

a dire A. Grévy, il diritto della Camera [1]. E per effetto di una risoluzione presa il 14 giugno 1889 dalla Camera dei deputati del Belgio, una interpellanza non può essere rinviata d'oltre otto giorni. Così si evita da un lato l'abuso che di questo diritto possano fare i membri dell'Assemblea, dall'altro l'arbitrio col quale il Governo può sottrarsi di fatto ad ogni sindacato.

Certo l'abuso del diritto d'interpellanza deve essere stato in Italia e altrove assai grande e maggiore deve esser sembrato al paese, se il tempo che la Camera dei deputati, specialmente, vi dedica è considerato quasi come perduto. Il che dà nuovo impulso al Governo per allontanare quanto più può, e con ogni pretesto le interpellanze: *transeat a me calix iste*, specie quelle di natura più delicata, che appena annunciate dovrebbero essere svolte e risolute. Ma è un errore gravissimo considerare come perduto il tempo che l'Assemblea usa a controllare la politica del Governo, a chiedergli conto dei suoi atti, ad avere le spiegazioni necessarie ad assicurare il paese. Laonde non dovrebbe essere lecito mai, per nessuna urgenza, di rinviare le interpellanze a termini lontani, senza una ragione ammessa dall'interpellante medesimo, e tanto meno di sottrarre o lesinare ad esse il giorno assegnato. In ogni caso, più che a rimedi di regolamenti e di museruole, gioverebbe pensare a correggere i vizii della pubblica opinione ed a migliorare l'educazione politica del paese. " Vi saranno meno interpellanze, allorchè il Governo, colla correttezza della sua condotta e delle sue mire, porgerà loro minor occasione; quando vi saranno meno oziosi per ascoltarle, leggerle, applaudirle a bocca aperta; quando i deputati provvederanno ad assicurare la loro posizione elettorale col lavoro serio ed utile, anzichè con specifici da ciarlatani [2].

(1) Assemblée nat. 22 genn. e 26 marzo 1874; *Règlement du Sénat*, art. 81: *Id., de la Ch. des Dép.*, art. 40.

(2) Gabriel d'Azambuja fa le meraviglie di fronte a 32 interpellanze presentate in Francia in 5 mesi del 1894! In Italia, nella prima Sessione della XVIII Legislatura, furono presentate 1034 interrogazioni e 238 interpellanze, in tutto 1272, e svolte 772 delle prime e 46 delle seconde, in tutto 828! E questo in 307 sedute, dal 24 novembre all'11 luglio 1894! Nella prima Sessione della XIX Legislatura furono presentate in poco più di un mese, dal 10 giugno al 31 luglio 1895, 252 interrogazioni e 28 interpellanze, e svolte 180 interrogazioni. Molte più se ne presentano, è vero, nella Camera dei Comuni, ma consumano un tempo infinitamente minore.

Le interpellanze sarebbero in assai minor numero se il Governo non violasse

3. *Inchieste*. — Le inchieste parlamentari, nell'organismo dei sistemi costituzionali, hanno una parte principalissima, senza della quale non può rettamente funzionare un governo parlamentare [1]. Le Commissioni d'inchiesta sull'amministrazione della cosa pubblica, sono *governative* o *parlamentari*, cioè istituite dal potere esecutivo, o da uno dei rami del Parlamento. Noi non parliamo qui delle prime, che sono pure importantissime, ma appartengono al diritto amministrativo; delle seconde parliamo solo per l'uso rarissimo e non sempre retto che se ne fece in Francia e in Italia, sebbene non vi sia alcuno che possa riputarle estranee al nostro vigente diritto pubblico, e la consuetudine, anche in mancanza di una legge, abbia assi-

le leggi e i diritti dei cittadini, non si ingerisse in cose che non dovrebbe toccare, se nel paese non prevalessero tante idee inesatte sullo Stato, sul Governo, sulle sue funzioni, se le private ragioni non prendessero talvolta aspetto di interessi pubblici, se la pubblica curiosità e la stampa non solleticassero spesso gli interpellanti. Alcuni dei rimedii proposti in varii Parlamenti sono già accolti nel nostro: fissare alle interrogazioni solo una parte della seduta (che in Italia andrebbe ugualmente perduta nell'attesa) ed alle interpellanze un giorno della settimana, o potrebbero esserlo, come il divieto di presentarne oltre ad una per tornata od a tre nella settimana; altri non sembrano opportuni nè pratici, come quelli di richiedere che le interrogazioni siano approvate da due o tre uffici, o da dieci o più deputati, che siano svolte in sedute mattutine o serali ecc. D'Azambuja, *L'abus des interpellations*, " Science sociale ", vol. XVIII, 1894, pp. 357-370.

(1) Giuseppe Devincenzi, *Inchieste parlamentari* ecc. Firenze, Stamp. reale, 1866; E. Broglio, op. cit., p. 325; Guido Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, nell'" Archivio giur. ", vol. XXXVIII, fasc. 3-4, Bologna, Fava e Garagnani, 1887; Ferraris C. F., *Saggi di economia politica* ecc., saggio IV, Roma, Loescher, 1884; R. Bonghi, *Le inchieste parlamentari* " Nuova Antologia ", 15 agosto 1869; G. Arcoleo, *Id.* nell'" Annuario delle scienze giuridico-politiche " di C. F. Ferraris, Milano, Hoepli, 1882, cap. II. § 2, pp. 380-405.

Louis Michon, *Les enquêtes parlamentaires*, étude de droit const. Paris, Rousseau, 1890, 172 pp. in-8°; Henry Fromageot, *Les pouvoirs des Commissions politiques d'enquête en Angleterre* " Bull. de la Soc. de légis. comparée ", 1893, pp. 165-192; S. A. Van Raalte, *Les commissions d'enquête parlam. aux Pays-Bas et en Allemagne*, " Bull. de législ. comp. ", 1893, pp. 282-285; Léon Salefranque, *Id. id. en Belgique*, ivi, pp. 595-602; Whitridge F. W., *Legislative Inquests*, nella " Political Science Quar. ", 1886, I, pp. 84-102; Roubichon e Monnier, *Sur les enquêtes anglaises du 1833 au 1843*. Paris 1865; Gustav Cohn, *Ueber parlamentarische Untersuchungen in England*, Jena, Mauke, 1875; Stiedo, *Das Enquête-Wesen in Frankreich*, Leipzig, 1877. — Sull'abuso delle inchieste scrisse Toulmin Smith, *Government by Commissions*, 202 pp., London 1849.

Cfr. inoltre le opere già citate di Mancini e Galeotti, pp. 380-405, e Appendice. p. 7; E. Pierre, lib. IV, sect. VIII, pp. 597-632; Erskine May, cap. XIV, XV, pp. 347-377; A. Todd, *Gov. parl.*, pp. 928-939; Rodolfo Gneist, pag. 433. 434; T. Cooley, pp. 161-165.

curato al nostro Parlamento il pacifico esercizio di questo utilissimo mezzo di sindacato. Senonchè, bene osserva Guido Jona, per la sua stessa origine, accettata in principio con diffidenza e quasi per condiscendenza del potere esecutivo verso il legislativo, l'inchiesta parlamentare è rimasta fra noi qualchecosa di indeterminato, di mal definito, cui si è cercato di togliere forza il più che si è potuto, e che dagli stessi autori di diritto costituzionale venne limitata in tali confini, da renderla, più che un vero attributo essenziale, quasi un lusso della procedura parlamentare [1]. Chi lo attribuì agli uomini, chi a vizio del sistema, chi alla mancanza di una buona legge che regoli la materia, ma nessuno ha messo in dubbio il risultato poco felice di cotesto sindacato parlamentare in Italia.

Il Governo rappresentativo ha essenzialmente lo scopo di reggere lo Stato pel maggior bene del maggior numero, e deve perciò studiare i bisogni delle popolazioni per poterli soddisfare coi più appropriati ordinamenti, servendosi di ogni mezzo d'informazione e d'indagine. Altri Governi possono temere qualche volta di trovarsi innanzi alla verità, non il Governo rappresentativo, che dovrebbe sempre averla ad unica guida. Quindi la convenienza e la necessità per tali Governi di appigliarsi ai mezzi i più efficaci per ricercare i veri bisogni della nazione. ed i modi più adatti a soddisfarli. La vera natura di tali Governi sta in questi studi ed in queste ricerche, i quali hanno lo scopo di modificare gli ordinamenti esistenti, o di sindacare il potere esecutivo qualora se ne dipartisse [2]. Bene avvertiva G. Rowland, che il Parlamento ha due funzioni, la inquisitiva e la legislativa, e come senza la seconda non vi sarebbero Parlamenti, così i Parlamenti che rinunciassero alla prima si annullerebbero [3]. Ed infatti, senza una seria e matura indagine, si potrebbero deliberare solamente quelle leggi la cui opportunità ed i cui particolari tutti riuscissero evidenti, come raro avviene, specie nelle grandi riforme, nè sarebbe possibile esercitare alcun efficace sindacato sul potere esecutivo.

Lo scopo delle Commissioni d'inchiesta, specie nel Parlamento inglese, che in questa materia è più che in altre maestro, è di raccogliere tutte le informazioni che possono essere necessarie od utili alle Camere e al Governo, ed il loro campo principale

(1) G. Jona, op. cit., p. 2.
(2) De Vincenzi, op. cit., pp. 6-7.
(3) *English constitution*, London 1859, p. 481 e seg.

è quello delle riforme alla pubblica amministrazione. Quando si segnalano serii inconvenienti in qualche parte del Governo, di cui non si possano facilmente scoprire le cagioni, quando si vede la necessità d'introdurre grandi modificazioni negli ordinamenti esistenti, quando infine si avverte una qualche grande necessità pubblica cui provvedere, il Parlamento inglese ricorre ad una Commissione d'inchiesta. E questa non solo investiga, ma fa le osservazioni e suggerisce i provvedimenti che possono sembrarle utili. " Il *Comitato scelto* che procede a tali inchieste è composto di un certo numero di membri, delegati dalle Camere, per prendere in considerazione o investigare qualche materia e riferire le loro opinioni e le loro conclusioni alla Camera „ (1). L'uso di comporre tali Commissioni di membri delle due Camere, abbandonato dal 1695, fu richiamato in vigore dopo il 1864, quando la Camera dei Comuni rinunciò finalmente al suo antico privilegio, per cui il numero dei *commoners* doveva essere in coteste Commissioni sempre doppio di quello dei Pari. Nel 1864 si nominò una prima Commissione mista di 5 lordi e 5 deputati, per esaminare la questione delle ferrovie metropolitane, e da quell'anno le inchieste furono numerose, e abbracciano, si può dire, tutti i più importanti argomenti attinenti alla pubblica amministrazione (2).

Le norme da seguirsi nella nomina delle Commissioni sono state determinate per la Camera dei Comuni principalmente con gli *standing orders* del 25 giugno 1852 e da altri successivi per l'una e per l'altra. Colui che vuole proporre la nomina di una Commissione d'inchiesta ne dà prima l'avviso alla Camera, e suggerisce i membri che dovrebbero comporla o ne lascia la nomina all'Assemblea. Non possono essere più di 15 ed il presidente generalmente è nominato dal Comitato e non ha voto; il *quorum* è fissato a 5 membri, e se non è fissato devono essere presenti tutti, perchè riescano valide le deliberazioni. In generale possono assistere ai lavori della Commissione tutti i membri delle Camere, e persino gli estranei, se essa lo stima utile; durante le deliberazioni però si ritirano

(1) Erskine May, cap. XIV, p. 347 e seg.; Todd, op. cit., 928-939.

(2) *Il Joint select Committee on railways Company amalgamation* del 22 febb. 1872. Sui *select Committees* si vedano gli ordini del giorno permanenti del 21 luglio 1855 (*sitting of C.*), 25 giugno 1852, 9 agosto 1875 ecc. negli *Standing Orders of the H. of C.*, 5 sept. 1893. *Parl. Papers*, 1893, 407, pp. 15-17, e vedi ivi, nella Parte II, tutte le minute norme relative alle Commissioni per i *bill* privati.

tutti. L'Assemblea dà alla Commissione facoltà di citare testimonii, di esaminare e richiedere documenti, ma per secoli la Camera dei Comuni ebbe facoltà di deferire il giuramento a chicchessia, come può ora fare secondo una legge, che riconfermò tale podestà ai Lordi (1). I testimonii hanno l'assoluta immunità per tutto ciò che possono dire davanti ad una Commissione d'inchiesta, e si votarono perfino leggi per guarentirla (2). Rarissime volte si ricorse ad inchieste segrete; i risultati, salvo in questi casi, sono portati a cognizione delle Camere e del pubblico, con elenchi, indici, riassunti, che agevolano mirabilmente le ricerche e gli studi (3).

Il numero delle questioni sottoposte a Comitati di inchiesta è notevole e tende ad aumentare, tanto più che vi sono Comitati

(1) Atti 21 e 22 Vitt., c. 78 per la Camera dei Lordi, e 34 e 35 Vitt., c. 83 per la Camera dei Comuni.

(2) De Franqueville, op. cit., p. 375.

(3) Le inchieste inglesi in questi ultimi 25 anni furono numerose quanto importanti: se ne trova notizia nelle opere da noi pubblicate di A. Todd, E. May e R. Gneist e generalmente in tutte quelle che si occupano delle istituzioni inglesi. — Ogni anno il Parlamento pubblica un *Return* delle Commissioni d'inchiesta nominate nella sessione, che comprende il nome e la composizione delle Commissioni, l'argomento dell'inchiesta, il numero dei giorni di seduta, le spese e tutto quanto concerne i lavori delle medesime (pel 1890-91, *Parl. Pap.*, vol. LXII, pp. 101-119; 1892, LXIII, 189-207; 1893-94, LXX, 103-121; 1894, LXVIII, 115-135). Negli Atti parlamentari si pubblicano poi i rendiconti dei lavori, spesso anche gli interrogatorii di queste Commissioni.

Negli Atti parlamentari del 1890-91 le relazioni delle Commissioni d'inchiesta occupano 8 volumi (XI-XVIII), e riguardano gli spiriti, l'assicurazione sulla vita dei fanciulli, la colonizzazione, la vendita dei grani, la ventilazione ed i rinfreschi della Camera dei Comuni, le tasse ferroviarie (2 vol.), i *town holdings*, i regolamenti sanitarii, le procedure dei *bills* privati per la Scozia, la legge sul lavoro nelle fabbriche ecc.

Nel 1892 abbiamo pure 8 volumi (XI-XVIII) dove troviamo, oltre alla continuazione d'alcune relazioni delle Commissioni suddette, altre relazioni sulla legge per la disciplina del clero, sulle ferrovie ed i telegrafi elettrici, sull'ospizio di Greenwich, sul consiglio della contea di Londra, sugli ospedali della metropoli (un vol.), sulle ore di servizio degli impiegati ferroviarii (un vol.), sulle discussioni parlamentari, sulla tutela dei testimoni che depongono alle Commissioni d'inchiesta, sui luoghi di pubblico trattenimento ecc.

Nel 1893-94, in 7 volumi (IX-XV), si aggiungono ancora le nuove relazioni sulle tariffe ferroviarie (un vol.), sulle società di costruzione, sui certificati mortuarii, sul regolamento per le forze elettriche, sull'importazione della carne dall'estero; sulla legge per la registrazione delle associazioni, sull'educazione dei ciechi e dei sordomuti ecc.

Nel 1894 (7 vol., I-XVI), si aggiungono altre inchieste sul divorzio, sulla adulterazione delle sostanze alimentari, sulla beneficenza pubblica, sulle leggi agrarie

quasi permanenti o continuamente rinnovati. Roberto Lowe, che fu poi Visconte di Sherbrooke, deplorava nella tornata del 13 marzo 1866, che si ricorresse troppo sovente a coteste Commissioni " anche per materie nelle quali i nostri vecchi agivano senza tanti complimenti „ (1). Secondo una relazione parlamentare del 1885, nel precedente decennio erano state nominate 83 Commissioni d'inchiesta, 45 dai Comuni, 11 dai Lordi, 27 dalle due Camere (2). Ma neanche C. De Franqueville si associa alle censure cui furono talvolta segno, che anzi le reputa uno dei migliori e già efficaci strumenti di governo parlamentare. " Non solo gli uomini più competenti dànno su ogni questione il loro avviso e porgono precise notizie, ma sentono le obiezioni di coloro che ne combattono le idee e possono confutarle. Con una imparzialità rara, col più vivo desiderio di scoprire la verità, i membri delle Commissioni non trascurano alcun mezzo di informazione „ (3). La loro relazione, le deposizioni dei testimonii, i documenti illuminano il pubblico e gli fanno conoscere a fondo la questione, i giornali la discutono, esprimono il loro giudizio, l'opinione si forma e il Parlamento si pronuncia generalmente nel modo più retto, più completo, meglio accetto al paese.

Anche agli Stati Uniti d'America " ciascuna Camera ha facoltà di raccogliere tutte le informazioni, che stima utili per il compimento delle sue funzioni „ (4). La Costituzione del Massachusetts dichiara che " la Camera dei Rappresentanti è la grande inchiesta della Repubblica „ (5) e lo Stato di New York

---

irlandesi, sulla distribuzione degli atti parlamentari, sul petrolio, sull'impiego dei soldati e dei marinai ritirati dal servizio, sull'ordinamento dei volontari, ecc.

Si può dire che negli ultimi anni tutte le amministrazioni dello Stato, la guerra, la marina, la finanza, le opere pie, le amministrazioni locali furono argomento di inchieste, che pubblicarono molti volumi di studii e di rendiconti. E si devono aggiungere quelle che si fanno per ciascun *bill* privato proposto alla Camera.

(1) Hansard, c. LXXXII, p. 158; sull'abuso delle Commissioni d'inchiesta vedi la citata opera di Toulmin Smith.

(2) De Franqueville, op. cit., III, p. 377. " Il legislatore deve regolare questioni importanti, che hanno numerosi e cozzanti interessi; egli può ingannarsi colle migliori intenzioni; le sue misure possono avere le più gravi conseguenze; il mezzo migliore per evitare tali difficoltà è d'illuminarsi prima di agire... La relazione di una Commissione parlamentare d'inchiesta è per il legislatore una base sicura, che gli permette di evitare molti errori, specie il più grave, l'ignoranza dei veri interessi del paese e del senso della pubblica opinione „.

(3) Ivi, p. 377-378.

(4) Cooley, *Const. limit.*, pp. 160-162; Cushing, op. cit., pag. 317.

(5) Sez. II, art. 1.

ha una legge speciale, che determina assai minutamente i poteri dei Comitati ed ogni altro argomento relativo a coteste indagini, che dopo le mostruose corruzioni dell'Eriè e del *Tammany Ring,* assunsero una importanza nazionale (1). Ma anche là non mancano incertezze, e nella stessa giurisprudenza federale trovo decisioni disformi: così in taluni casi i testimonii furono costretti a presentarsi alle Commissioni ed il loro rifiuto a deporre si considerò come *contempt of the House,* in altri si mandarono assolti (2).

La costituzione di alcuni Stati ha sanzionato il diritto di inchiesta delle Camere, riconoscendolo esplicitamente, ad entrambe come quelle del Belgio (art. 40) e della Prussia (art. 87), o solo alla più popolare come la costituzione olandese (art. 90); ma in generale lo si ritiene connesso al diritto d'iniziativa ed implicitamente riconosciuto, così da non esservi necessità di sancirlo con una legge speciale, come hanno fatto il Belgio, l'Olanda, lo Stato di New York e qualche altro. In Francia le inchieste vennero ordinate talora con risoluzioni della Camera, talora con leggi, ed ebbero poteri della più diversa natura e misura, perciò, mentre si usava in un caso il più geloso riserbo, nell'altro non si aveva alcun riguardo agli altri poteri dello Stato, neppure al giudiziario. Le Commissioni citarono testimonii, deferirono loro il giuramento. abusarono di documenti, e d'altra parte, non solo i testimonî ricusarono talvolta di giurare, ma neppure comparvero, mentre si sentenziò che ai testimonî, per le deposizioni loro, non soccorre l'immunità guarentita innanzi ai tribunali (3). Anche la citazione di pubblici funzionarî suscitò talvolta obiezioni e difficoltà gravi, e non furono mai ammesse le visite domiciliari; però si riconobbe, che una Commissione d'inchiesta con pieni poteri ha facoltà di farsi rilasciare dal Governo anche i documenti giudiziarii, che stimasse necessarii. La pubblicità delle inchieste, l'andamento dei loro lavori, la pubblicazione dei loro studî e delle loro conclusioni, tutto è argomento di grandi incertezze per la mancanza di una legge, di consuetu-

(1) Revised Statutes of N. Y., parte I, cap. VII, tit. II, § 13, vol. I, p. 154.

(2) Si vedano specialmente i casi citati e commentati da Cooley, Anderson *versus* Dunn (1821), 8, Wheaton, 204, e Kilbourn *versus* Thompson (1885) United States Reports, 168.

(3) Sentenza della Corte d'appello di Bordeaux del 26 luglio 1878. — Si vedano però le severe censure mosse a cotesta sentenza da G. Labbey, nel *Recueil* del Sirbey, 1878, 225, e da E. Pierre, op. cit., p. 609-611.

dini frequenti, di quel retto senso che suggerì invece al Parlamento inglese così frequente uso di siffatto strumento di sindacato.

In Italia, come dissi, il diritto del Parlamento di procedere ad inchieste non è stato mai messo in dubbio, anzi fu affermato in parecchie occasioni (1). Ma si manifestarono opposizioni vivaci intorno al modo di assicurarne l'esercizio e sulla necessità di una legge. Un primo disegno di legge presentato nel 1858 dai ministri Camillo Cavour e G. De Foresta neanche fu preso in esame. Un altro, presentato il 10 luglio 1863 dal ministro Giuseppe Pisanelli, veniva approvato dalla Camera, ma respinto dal Senato. Nè miglior fortuna sorrise alle proposte successivamente presentate (2), per cui nessuna legge abbiamo su così grave argomento. Si ritenne che la nostra esperienza non bastasse a formolare una legge, e di questa " non fosse dimostrato il bisogno di fronte alle varie inchieste. che, anche senza di essa, avevano potuto eseguirsi „.

Le proposte di inchieste parlamentari hanno corso come le altre dovute all'iniziativa di uno o più membri dell'Assemblea. La Camera determina il numero dei Commissarii, che oscilla tra i 5 ed i 15, e sono nominati a scrutinio segreto, più di rado dal Presidente. Le Commissioni ricorsero tra noi a tutti i mezzi che sono a disposizione dell'autorità giudiziaria, non escluse le visite domiciliari, essendosi osservato che una Commissione parlamentare d' inchiesta deve avere tutti i mezzi necessarii al compimento del proprio mandato. tra i quali la testimonianza giurata, senza che i testimonii abbiano a rispondere di ciò che dicono innanzi all'autorità giudiziaria (3). Infatti l'art. 97 della legge elettorale dava, per intanto, alla Camera la facoltà di far citare i testimonii nelle inchieste elettorali, concedendo loro, dove occorra, una indennità, e dichiarando applicabili ai testimonii medesimi le pene sulla falsa testimonianza, sull'occultazione della verità e sul rifiuto a deporre. I lavori della Commissione d'inchiesta sono quasi sempre pub-

(1) " Io penso che il diritto d' inchiesta parlamentare sia un corollario logico, una conseguenza pratica del principio della responsabilità ministeriale „, Giuseppe Vacca, Senato del Regno, 8 giugno 1864; e cfr. ivi Carlo Cadorna ed altri.

(2) Deputato Luigi La Porta, 20 dicembre 1865; Ministri Diego Tajani e Tommaso Villa, 10 giugno 1879 e 31 maggio 1880.

(3) Si veda l'importante relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Regìa dei Tabacchi, di cui si parla nella nota 2 a pag. 850.

blici, e le loro relazioni vengono presentate alla Camera che le ha nominate o ad entrambe [1].

Le maggiori controversie, in mancanza appunto di una legge, si agitano quasi in tutti gli Stati, sui limiti dei poteri delle Commissioni parlamentari rispetto al potere esecutivo, al giudiziario ed ai singoli individui. Riguardo al potere esecutivo, la questione non mi sembra grave. In Italia una Commissione d'inchiesta può chiedere tutti i documenti che stima necessarii e citare davanti a sè funzionarii e ministri; se trova difficoltà, può dimettersi dall'ufficio, come fece il 12 luglio 1864 la Commissione d'inchiesta sulla marineria, e portare la questione alla Camera, la quale decide, e rinuncia alle sue indagini o pone al Gabinetto il dilemma di sottomettersi o dimettersi. Nè ci sembrano ardui i conflitti che possono sorgere tra il Parlamento e l'autorità giudiziaria, quando non si confondano le attribuzioni proprie di questa coi mezzi speciali cui può ricorrere per esercitarle. Pareva strano, anche ad un uomo temperato come Carlo Cadorna, che " per ciò solo che un argomento preso sotto diversi aspetti può essere oggetto di esame a due poteri, uno di essi dovesse essere impedito di esercitare le proprie attribuzioni, perchè non lo potesse esercitare che a pregiudizio dell'altro " [2]. L' esame delle prove e l'istruttoria non sono così essenziali al potere giudiziario, che non possano spettare anche al Parlamento [3]. Questo usa adunque di un suo potere e non trascende qualunque volta lo esercita, sia pure nelle forme proprie dell'autorità giudiziaria, ma per un fine diverso, cioè non per giudicare e condannare privati cittadini, ma per sindacare l'amministrazione o preparare la riforma delle leggi.

---

(1) Le principali inchieste compiute dal Parlamento italiano sono le seguenti: sul brigantaggio, *Legis. VIII, Sess. 1863-64, Docum. 58 B;* sui fatti di Torino, *ivi, Doc. 292;* sull'amministrazione finanziaria dal 1859 al 1865, *Legis. IX, Sess. 1865-66, Docum. 43;* sulla provincia di Palermo, *id., 1866-67, Doc. 56,* e *Legis. X, Sessione 1867-68, Doc. 111;* sulle condizioni della Sardegna, *id. id. 192;* sul corso forzoso, *id. id. 215;* sulla Regìa dei tabacchi, *id. id. 315 e 315 A;* sulla classe agricola, *Legis. XI, Sess. 1870-71, Doc. 128* ecc. (con oltre 20 volumi pubblicati a parte); sulle rotte del Po, *id. id. Doc. 169 e 180, 1873-74, Doc. 36;* sulle condizioni del comune di Firenze, *Legis. XIII, Sess. 1878-79, Doc. 14;* sull'esercizio delle ferrovie, *id. 56 e Legis. XIV, 1880-81, Doc. XXXIV;* sulla marina mercantile (6 volumi, a parte), *id. id. Doc. 94-217;* sulla Banca Romana, *Legis. XVIII, Doc. 169* (in tre volumi) ecc.

(2) *Senato del Regno,* 7 giugno 1864.

(3) G. Pisanelli, ivi, e cfr. G. Arcoleo, op. cit., pp. 205-206; e G. Jona, op. cit., pp. 25-27.

La questione si connette all'altra più grave, delle inchieste personali, le quali si possono compiere solo per atti commessi dai membri delle Assemblee nello esercizio delle loro funzioni. Ogni Parlamento, per il senso di rispetto che deve a sè medesimo, è il solo tutore della sua dignità, che è quella di tutti i membri onde si compone (1). Ma la Camera non può compiere nè consentire indagini sui proprii membri se non quando trattisi delle loro relazioni coi poteri dello Stato (2), dovendosi dire di essa come del Senato, ed a più forte ragione, che non può mutarsi in un circolo od in un giurì d'onore. Tuttavia, se nel gennaio 1862 rifiutò di mettersi su questa via per il deputato Giacomo Tofano (3), nell'aprile lo fece per Giuseppe La Masa, come lo fece nel 1864, nel 1865 e nel 1893 con le tre celebri inchieste sulle Strade Ferrate Meridionali, sulla Regìa cointeressata dei Tabacchi, e sulla Banca Romana. Nel primo caso l'inchiesta doveva " mettere in luce se e fino a qual punto sia stata rispettata la dignità della rappresentanza nazionale e proporre i mezzi più adatti a dare soddisfazione alla pubblica moralità ", e la relazione fu letta in seduta pubblica (4). L'in-

---

(1) Arcoleo, op. cit., p. 52.

(2) Proposta per una inchiesta sui precedenti del deputato Francesco Coccapieller, respinta il 23 gennaio 1883; id. per il deputato Luigi Castellazzo, l'11 dicembre 1884; id. per il deputato (e presidente del Consiglio) Francesco Crispi, nel dicembre 1894 e giugno 1895.

(3) Il 30 novembre 1861 l'on. Giacomo Tofano propose una inchiesta la quale indagasse se era in facoltà del potere esecutivo di esonerarlo dall'ufficio di Presidente della Gran Corte criminale di Napoli, e se egli era indegno di sedere nel Parlamento. La Commissione, che ebbe a relatore l'on. Luigi Amedeo Melegari rispose affermativamente sul primo punto, perchè il Tofano non era inamovibile, e sul secondo considerò " Che la Camera non potrebbe assumere di istituire nè in favore nè contro alcuno dei suoi membri, giudizii e di fare dichiarazioni del genere di quelle che sono ora invocate, senza scalzare i principii sui quali si assicura, nell'ordine costituzionale, l'indipendenza dei rappresentanti della Nazione; senza porre in mano alle variabili maggioranze un'arma di cui tutti sarebbero invariabilmente tratti ad usare a scapito, non mai a presidio delle pubbliche libertà... Presso di noi, come presso tutte le nazioni libere, un tale potere in linea giuridica è riservato esclusivamente ai tribunali, ed in linea politica agli elettori ". Si veda l'importante discussione che ne seguì nelle tornate 15 e 16 gennaio 1862, cui presero parte, tra altri, D. Chiaves, G. Massari, E. Broglio, F. Crispi. Furono pubblicati i documenti dell'inchiesta, ma il Tofano presentò poi le sue dimissioni, che furono accettate. *Atti parlamentari, Cam. dei Deputati, Discuss.* Legis. VIII, 1ª Sess., vol. III e IV, pp. 77, 325-335, 684-703, 926, 1118.

(4) Nella tornata del 21 maggio 1864 l'on. Antonio Mordini propose e la Camera approvò alla quasi unanimità una inchiesta parlamentare per indagare intorno ad alcune partecipazioni ed ingerenze indebite, che si attribuivano a deputati a

chiesta sulla Regìa cointeressata dei Tabacchi fu preceduta da una legge, che determinò esattamente la composizione, i poteri, la procedura della Commissione cui venne affidata (1), ma i suoi risultati non furono discussi, essendo stata sciolta la Camera. L' inchiesta sulle illecite relazioni di alcuni deputati colla Banca Romana, compiuta nel 1893, condusse la Commissione, per cui riferì il presidente Antonio Mordini, a deplorare alcuni atti illeciti compiuti da deputati come tali o nell'esercizio dei loro poteri di Governo. I ministri accusati si ritirarono subito, senza ottenere che la relazione venisse discussa, senza poter mai dar ragione degli atti loro ad una Camera cui era bastato abbatterli; ma i deputati che quella relazione avrebbe dovuto colpire e che si ripresentarono agli elettori furono quasi tutti rieletti, come Giacomo Tofano, come Pietro Bastogi e Luigi Civinieri, come tanti e tanti altri, che specialmente in Francia in questi ultimi anni furono, e con ben maggior fondamento accusati di partecipazioni illecite in affari, o di avere in diverse maniere abusato della qualità e dell'ufficio loro di deputati (2). Il che parmi sia la più solenne riprova della

---

proposito della concessione delle Ferrovie Meridionali. La Commissione d'inchiesta fu nominata seduta stante dal Presidente della Camera, di sette membri, ed ebbe a presidente Giovanni Lanza, a relatore Giuseppe Piroli. Le conclusioni tornarono poco favorevoli agli on. Pietro Bastogi e Guido Susani, pur " escludendo qualunque voce o sospetto su uno o più deputati nell'occasione della discussione e votazione della legge sulle ferrovie meridionali „. *Legis. VIII, Sess. 1863-64, Doc. 257*, 37 pp. in-8°.

(1) Il 9 giugno 1869 la Camera nominò una Commissione d'inchiesta di nove membri, cogli ordinari poteri istruttorii delle Commissioni d'inchiesta parlamentare, incaricata di " prendere cognizione dei documenti e delle testimonianze annunciate dall'on. Lobbia e delle testimonianze annunciate dall'on. Crispi, e di procedere oltre nell'inchiesta ove lo creda conveniente per qualsiasi fatto di illecita partecipazione di alcuni membri della Camera nell'affare della Regìa dei tabacchi, ovvero, in caso contrario, di arrestarsi e riferirne alla Camera „. La Commissione ebbe a presidente Giuseppe Pisanelli; tenne 6 sedute pubbliche e più d'altrettante segrete, interrogò oltre 50 testimoni, alcuni in contradditorio, altri in seduta segreta. Le conclusioni furono: che nessun fatto illecito risultava a carico dei deputati che erano stati accusati, sebbene essi non ne uscissero in modo soddisfacente. *Legis. X, Sess. 1867-68, Doc. 315 e 315 A* di 337 pp.

(2) La Commissione d'inchiesta sulla Banca Romana fu nominata dalla Camera nella seduta del 21 marzo 1893 " per esaminare i documenti presentati e fare quelle indagini che crede necessarie per accertare le responsabilità politiche e morali, astenendosi dall'intervenire in quanto è di competenza dell'autorità giudiziaria „. Lo stesso Presidente del Consiglio on. GIOVANNI GIOLITTI aveva proposto la nomina di una Commissione di 5 membri per esaminare i documenti di natura

vanità di siffatti giudizii, quando mirano a colpire non il Ministro, che la Camera può colpire sempre e suole colpire come può, anche proditoriamente, ma il deputato, peggio ancora, il cittadino. Il cittadino non può essere ferito che da una sentenza dei giudici ordinarii, il deputato non può esserlo che dagli elettori, e l'Assemblea che per ragioni morali, siano pur gravi e delicate, lo escludesse dal proprio seno commetterebbe un inqualificabile arbitrio, " scalzerebbe, lo ripeto con Luigi Amedeo Melegari, i principii stessi sui quali si fonda l'ordine costituzionale „ (1).

Queste brevi osservazioni sulle inchieste personali confermano ancora più la necessità di una legge sulle inchieste parlamentari. È legge difficile, come notava Giorgio Arcoleo, più assai di quelle sulla responsabilità ministeriale o sulle riunioni ed associazioni, perchè più facilmente possono confondersi i limiti tra i varii poteri (2). C. F. Ferraris preferisce perciò se ne deponga senz'altro il pensiero, sebbene anche Giuseppe Pisanelli avesse riconosciuto, come dissi, la sua necessità (3). Due Stati ci offrono precedenti i quali, se non altro, mostrano la possibilità della legge, il Belgio e l'Olanda. La legge belga

---

riservata, allegati alla relazione *sull'ispezione straordinaria agli Istituti di emissione*, presentata alla Camera il 20 marzo. La Commissione di 7 membri ebbe a presidente e relatore Antonio Mordini, e dopo numerose sedute segrete, e dopo aver esaminati volumi di documenti e sentiti molti testimoni, presentò la sua relazione il 23 novembre 1893. La relazione fu letta nella stessa seduta e deplorò, biasimò, censurò ministri, deputati, funzionarii, giornalisti. I ministri si dimisero; i deputati rimasero al loro posto e furono quasi tutti rieletti: ministri deploratissimi succedettero ai deplorati, mentre rimase in molti il dubbio che la Commissione non avesse usata l'imparzialità necessaria in così delicato argomento ed avesse tenuto nascosto più d'un documento oramai sepolto negli archivi. *Legis. XVIII, Sess. I, Doc. 169*, 3 volumi.

(1) A gravi abusi fu condotto anche lo Storthing della Norvegia nella lotta che combatte da alcuni anni contro il potere esecutivo. L'inchiesta diventò un'arma d'opposizione, al punto che fu nominata nel 1893 una Commissione per fare indagini su voci infondate, ma di fatto per cercare di colpire la Corona. E siccome si avvolse nel più alto segreto, il popolo la chiamò la " Commissione di mezzanotte „; pubblicò una voluminosa relazione piena di reticenze e di fatti che essa medesima dichiarava non provati, o fondati su lettere private, che rimasero nel mistero. Inoltre lo Storthing, approvando la legge chiamata " del colpo di campana „ comminò pene variabili tra duemila e ottomila corone (2800 e 11.200 lire italiane) per i testimoni che non si presentassero, non giurassero, o non deponessero la verità: ma anche questi sono casi patologici.

(2) Op. cit., p. 189.

(3) Atti del Parlamento, Senato del Regno, 7 giugno 1864.

del 3 maggio 1880 regola tutto ciò che concerne le inchieste, specie l'esame dei testimonii e le visite domiciliari, dando alle Commissioni i più larghi poteri, non senza vivaci contrasti nelle Camere e nella scienza [1]. La legge olandese del 1880 dà alle Commissioni d'inchiesta facoltà meno estese, rispetta le attribuzioni degli altri poteri, ha un carattere di moderazione e di saggezza e concilia la necessità di non lasciare disarmata una delegazione della rappresentanza nazionale, con quella di non trasformare in inquisitori uomini che possono lasciarsi trascinare dalla passione di parte. Assai meglio della legge belga e degli stessi precedenti del Parlamento inglese, la legge olandese dimostra come questa materia possa essere acconciamente disciplinata. L'inchiesta può essere un'arma di partito, ma una volta deliberata, deve svolgersi come un atto giudiziario, ed a mantenerla in questa sfera di indagini imparziali giova una legge, che definisca i poteri dei commissari. i doveri dei cittadini, e traduca in disposizioni di diritto politico quei principî che sono ormai dalla scienza confermati, mentre la loro applicazione pratica rimane incerta e quindi arbitraria [2].

4. *Mozioni e voti di fiducia.* — Il sindacato del Parlamento si esercita specialmente con efficacia nel campo politico, dove i criteri sono più confusi ed incerti, e mancano assolutamente principii giuridici alla stregua dei quali possano essere valutati i precedenti parlamentari. Nondimeno questa è la più importante funzione del potere legislativo rispetto all'esecutivo, come quella da cui il Gabinetto attinge la sua ragione d'essere e per lo più, per quanto in modo indiretto. la sua medesima origine.

Innanzi tutto giova ricercare se le due Camere del Parlamento abbiano in questa materia uguali diritti. Se la risposta potesse avere un fondamento giuridico sarebbe indubbiamente affermativa; ma l'esperienza del Parlamento inglese e del nostro, come di quasi tutti gli altri, e la ragione costituzionale mettono la Camera alta in seconda linea, e fanno dipendere la vita del Gabinetto quasi esclusivamente dal voto della Camera più popolare. In Inghilterra gli avversarii della Camera dei Lordi ricordano con una certa compiacenza, che il suo voto

(1) Discussione alla Camera dei rappresentanti del 10 marzo 1880, discorsi De Landsheere e Bara; Louis Michon, *Études sur les enquêtes parlamentaires*. Paris 1890.
(2) Contuzzi F. P., *Diritto costituzionale*, pp. 588-589.

contrario non è riuscito mai ad abbattere un Ministero, anzi rare volte avvenne che questo godesse la sua fiducia. Qualche volta i Gabinetti conservatori, quasi sempre i Gabinetti liberali combatterono contro la Camera dei Lordi una lotta di tutta la vita, sostenuti dalla Camera dei Comuni e dalla pubblica opinione, nè per voti contrarii, anche di aperta censura, che venissero loro dai Lordi, reputarono mai necessario di lasciare il potere, fuor del caso di lord Grey nel 1832. Laonde A. Todd recisamente afferma, che " la Camera dei Lordi, sebbene abbia diritto, al pari dei Comuni, di esprimere la propria opinione su tutti gli atti dell'Amministrazione e la sua approvazione o il suo dissenso alla politica generale del Gabinetto, essa non ha tuttavia potere di appoggiare col proprio voto od abbattere un Ministero contro la volontà della Camera dei Comuni " (1).

Quello che in Inghilterra del Gabinetto di lord Grey avvenne in Italia di quello del conte di Cavour il 1° maggio 1855 e la soluzione fu del pari conforme alla prerogativa della Camera dei deputati. Laonde si è ritenuto costantemente anche tra noi, che la facoltà di abbattere il Ministero è esclusiva della Camera dei deputati, come quella che tiene i cordoni della forza e più direttamente rappresenta la pubblica opinione ed esprime la volontà nazionale. Che se non è riconosciuto alla Camera alta il diritto di abbattere con un suo voto contrario il Gabinetto o di mantenerlo in vita con un voto favorevole, bisogna però riconoscere, che un voto del Senato dovrebbe essere decisivo ogniqualvolta il Ministero non avesse nella Camera elettiva una larga e sicura maggioranza, specie se questa contasse già parecchi anni di vita e si trovasse così lontana dalla viva sorgente dei suoi poteri (2).

Non possiamo ammettere che il Parlamento abbia limiti nell'esprimere la sua sfiducia verso il Gabinetto, e vi siano

---

(1) G. Russell, *Hansard*, vol. CXII, p. 165; Todd A., *Il Governo parlamentare*, trad. italiana, p. 31, e si vedano gli esempi dall'autore citati a pp. 33-35. Lord Grey si dimise l'8 maggio 1832, dopo il voto contrario della Camera dei Lordi alla legge sulla riforma elettorale, ed in seguito al rifiuto del Re di crear nuovi Pari. Ma la Camera dei Comuni deplorò le dimissioni, il Re richiamò i ministri, e il 17 maggio diede loro facoltà di creare nuovi Pari, inducendo però molti pari *tory* ad astenersi dal voto per risparmiare tale estrema misura. Todd, ivi, 104; e specialmente Macpherson W. Charteris, *The baronnage and the Senate*, London, Murray, 1893.

(2) Mancini e Galeotti, op. cit., p. 442.

materie le quali non debbano mai esserne cagione o pretesto. Non ignoro che anche in Italia si è cercato di sostenere la dottrina di cui si compiacciono i Tedeschi, e deriva dalla più volte notata esagerazione dell'elemento giuridico, ma mi conforta il pensiero che i più illustri uomini politici del nostro paese reputarono sempre che in ogni occasione, anche nella discussione dei bilanci, possa essere sollevata la questione politica. Il conte di Cavour riconosceva, al pari di Agostino Depretis allora capo dell'opposizione, nella seduta del 1° maggio 1855, che " ogni discussione di una spesa implica necessariamente un voto di fiducia o di sfiducia "; Marco Minghetti il 27 agosto 1864 ammetteva che in generale, nei paesi costituzionali, la discussione del bilancio è essenzialmente un voto politico; e lo ammisero persino Emilio Broglio e Ruggiero Bonghi [1]. Che se la Camera è costretta a votare l'esercizio provvisorio del bilancio, essa non può correttamente respingerlo, ma le è lecito, anche in questa occasione, limitarne la durata e dichiarare la sua sfiducia nel Gabinetto [2]. Si comprende che i Ministri amino ed abbiano più volte tentato di restringere il campo delle censure onde possono essere colpiti ed anche di sceglierlo, ma Agostino Depretis chiamava questa teoria strana e singolare e Cesare Correnti se ne meravigliava del pari [3]. Il che non vieta, che il Gabinetto abbia di fatto la podestà di scegliere il terreno della lotta, e la Camera non debba possibilmente astenersi dallo abbatterlo con meschini pretesti, su questioni di poca importanza o con esagerato accanimento. Ed è sopratutto utile che al voto preceda sempre una pubblica discussione, laonde furono giustamente biasimati e dovrebbero essere vietate da ogni buona consuetudine costituzionale le censure politiche di una Commissione parlamentare, i voti segreti sui bilanci o sulle leggi poco innanzi palesemente approvate, ed altri somiglianti sotterfugi, i quali dimostrano soltanto la mancanza di carattere e quasi di dignità in chi vi ricorre.

Dissi che in questa materia manca proprio qualsiasi norma

---

(1) Il primo nella tornata del 23 luglio 1870, il secondo in quella del 28 giugno 1886.

(2) La dottrina più corretta venne esposta dall'on. Antonio di Rudinì, nella tornata del 29 giugno 1886; del resto si veda quanto abbiamo detto a proposito dell'esercizio del potere di finanza.

(3) Nella celebre tornata del 18 marzo 1876.

precisa, e basti che più di un Gabinetto diede le sue dimissioni avendo la Camera favorevole, e più di uno rimase anche dopo un voto di sfiducia e senza avere dalla Corona facoltà di appellarsene immediatamente agli elettori. Una strana teoria affermò in proposito il 12 maggio 1863 l'on. Emilio Broglio: " è evidente, egli disse, che un Ministero deve ritirarsi davanti al voto della Camera ogni volta che questo voto indichi alla Corona la scelta delle persone che debbono succedere al potere. Ma quando una maggioranza piccolissima, che voti contro il Ministero è tale, che dalla sua composizione non può venire alla prerogativa reale nessun indizio per la costituzione di una nuova amministrazione, egli è non solo nel diritto, ma nel dovere dei consiglieri della Corona di dare al Capo dello Stato quel parere che sembra loro più conforme al bene del paese ". Ben si comprende, che per un Gabinetto l'opposizione è sempre inorganica, discorde, e in ogni voto di sfiducia, per quanto chiaro, manca " la designazione dei successori ". Ma la Corona, come a suo luogo vedremo, non deve badare solo ai caduti; essa deve comprendere sempre quale alto e delicato ufficio sia il suo. Qui ci basti notare, per quanto riguarda il sindacato del Parlamento e la sua più alta espressione, che è la disapprovazione di un Gabinetto, come questo possa resistere al voto di biasimo della Camera alta se ha un largo appoggio nella Camera bassa; possa anche resistere al biasimo di questa se trattisi di un voto di sorpresa, oscuro, incerto, tale da mostrare poco appresso che non ha perduta la necessaria fiducia della maggioranza. Ma fuor di questi casi, quando è proprio evidente che un Gabinetto non può più governare con la Camera, non v'è fiducia di re o di presidente, non v'è dimostrazione di popolo che gli consenta di rimanere al potere senza violare uno dei principii fondamentali del Governo costituzionale. Mancandogli la fiducia del Parlamento, il Ministero si trova arrestato in tutta l'azione sua, e conservando il potere, costringendo quello a ricorrere a mezzi estremi, gitterebbe lo Stato in una crisi gravissima, uscendo dalla costituzione.

4. *Attribuzioni giudiziarie del Parlamento.*

Le attribuzioni giudiziarie del Parlamento sono venute scemando coll'aumento della sua azione sul potere esecutivo, ed a tal punto, che in talune costituzioni sono quasi del tutto scomparse, in altre rimangono tra fieri contrasti, e la scienza, se è, si può dire, concorde nello attribuire alle Camere il diritto di accusare i Ministri, non lo è quanto alle forme del giudizio. I dubbî s'accrescono poi, quando trattasi d'altre attribuzioni giudiziarie esercitate dai Parlamenti riguardo ai loro membri od in casi e reati speciali.

Non parliamo di tempi nei quali anche la giustizia era mancipia del potere esecutivo, i delitti di lesa maestà si moltiplicavano a capriccio in Francia ed altrove e nella stessa Inghilterra le Corti di giustizia potevano esser chiamate da E. Hallam " caverne di assassini ". La *Magna Charta* aveva confermato la giurisdizione eccezionale, che il *Magnum Concilium* esercitava *ratione personae* sui proprii membri, ed era rimasta intatta alla Camera dei Lordi. Il 27 aprile 1376 i Comuni accusarono per la prima volta un Ministro, che fu lord Latimer, con l'umile forma della petizione al Re e venne condannato [1]; i giudici che tentarono di combattere la costituzionalità del giudizio e della condanna furono a loro volta puniti con spietato rigore. Così, sebbene non fosse ancora fissata la procedura ed altre incertezze rimanessero, vennero riconosciuti il diritto di accusa dei Comuni ed il diritto di giudizio dei Pari, e nel XVII secolo la disputa si limiterà soltanto ad indagare se l'autorità giudiziaria del Parlamento spetti alle due Camere col Re od alla sola Camera dei Lordi, mentre l'esagerazione si spingerà al punto da ritenere i Ministri responsabili non solo della legalità, ma della bontà dei loro atti [2]. Venne scomparendo invece la più terribile e pericolosa forma di giurisdizione parlamentare, il *bill of attainder*, col quale il Parlamento riunito poteva dichiarare inappellabilmente punibile un fatto qualsiasi, e punirlo a suo talento. Strumento di vendette politiche, arma del dispotismo contro la libertà sotto

---

(1) Dall'*impetere* venne il nome di *impeachment* alle accuse dei Comuni, nome usato anche nelle costituzioni americane.

(2) Processo di Danby nel 1678.

i Tudor, arma del Parlamento contro la Corona sotto gli Stuardi, coteste leggi-sentenze furono fieramente combattute sin dal 1696 [1] e si vennero poi abbandonando, sebbene rimanga tuttodì al Parlamento questo enorme potere [2].

La Camera dei Lordi ha tuttodì la podestà di giudicare in prima ed ultima istanza i delitti e le fellonie commessi da Pari del Regno d'ambo i sessi o da mogli del Re, del principe consorte e di Pari del Regno. Le sentenze, come già abbiamo notato, si pronunciano a maggioranza di voti, senza sceverare il fatto dal diritto. Secondo una legge del 1541 " nessun Pari può essere sottoposto a giudizio, nè perdere le sue terre od altri beni, nè essere arrestato, imprigionato, messo fuor della legge od esiliato altrimenti che dai Pari del Regno riuniti in Parlamento; che se un Lord consentisse ad esser giudicato altrimenti, il fatto non attenuerebbe in alcuna guisa il diritto dei di lui colleghi nè il suo „ [3]. Sebbene questa legge sia stata abrogata prima d'entrare in vigore [4], si considera sempre come vigente, salvo ad applicarla ai casi di alto tradimento ed ai crimini, lasciando il giudizio dei delitti ai tribunali [5]. Non v'è accordo se i Pari possano rinunciare a questo diritto, ma il Lord cancelliere, nella tornata del 31 gennaio 1887, dichiarò, che trattandosi di legge, non di privilegio, la rinuncia non poteva essere ammessa, e la Camera dei Lordi accettò l'opinione del suo Presidente [6].

La Camera dei Comuni può accusare davanti ai Lordi, per violazione della costituzione, malversazione, concussione o cattiva amministrazione degli affari pubblici i Ministri e gli altri

---

(1) Nel caso di G. Jenwick, V. Howell, *State Trials*, 750: Erskine May, *Leggi e privilegi* ecc., pp. 46, 581. " Jenwick fu giustiziato nel 1690, ma la discussione portò alla procedura dell'*attainder* un colpo decisivo „. Macaulay, *Storia del Regno di Guglielmo III.*

(2) " In tempi più tristi questo potere del Parlamento di punire con una legge certi reati, è stato pervertito ed abusato; anche nei tempi migliori deve essere custodito e conservato con la maggiore gelosia, ma quando se ne presenta l'occasione è certamente la forma più alta del giudizio parlamentare „. Erskine May, op. cit., p. 581.

(3) Anno 15 Edoardo III, statuto 1.

(4) Anno 15 Edoardo III, statuto 2, e cfr. atti 12 e 13 Gugl. III, c. 3, e 2 e 3 Anna, c. 18.

(5) *Standing order*, n. LX; Erskine May, p. 109; Blackstone, 1ª *Comm.* 165.

(6) Comyns, *Digest*, alle voci *dignity*, f. 1 e 2 e *Parliament*, f. 1... 16; Rushworth, *Historical collection*, p. 94; Hawkins, *Pleas of the Crown*, lib. II, ch. 44. Contra, vedi l'affare *Queen v. lord Graves* e l'opinione del *Chief justice*, ivi, 19 genn. 1887.

funzionarii dello Stato, ed avremo occasione di riesaminare la questione trattando della responsabilità dei Ministri. Dal principio del secolo, dopo lord Melville, nessun processo somigliante ha avuto luogo; ma noi vedremo come non per questo la responsabilità dei Ministri sia meno efficace in Inghilterra e nelle sue colonie parlamentari.

La Camera dei Lordi rimane sempre la suprema Corte di giustizia del Regno Unito, sebbene le numerose attribuzioni giudiziarie che essa esercitava altra volta in materia civile siano venute scomparendo. Ma già più volte venne trattata la questione, se fosse il caso di mantenere alla Camera dei Lordi quanto rimane di coteste attribuzioni, ed una Commissione d'inchiesta nominata nel 1855 avvertì i gravi inconvenienti del sistema (1). Nessun giureconsulto, salvo il Lord cancelliere, era obbligato ad assistere alle sedute, laonde riusciva spesso impossibile costituire un tribunale, che ad ogni modo non poteva radunarsi nell'intervallo delle sessioni. La lentezza e la spesa di siffatti processi equivalevano ad un diniego di giustizia; tuttavia non era ancora venuto il tempo di modificare l'ordinamento giudiziario inglese così profondamente, come richiedeva la soppressione di siffatta giurisdizione e la Corona si limitò a nominare quattro *lords of Appeal* a vita. Nel 1872 una nuova inchiesta venne deliberata, e dagli studi di questo Comitato (2) uscì l'atto del 1873 sul riordinamento della Corte suprema, che abolì quasi tutte le attribuzioni giudiziarie della Camera alta. Ma nel 1876 le vennero in parte restituite, pur facendo ragione in larga misura alle censure sollevate dall'antico sistema (3). Le sentenze sono definitive, sia che giudichino insieme del fatto e del diritto, sia

(1) Altre inchieste erano state compiute nel 1811 e nel 1824; v. *Report of Lords committee on appellate jurisdiction. Parliam. Pap.*, 1856, n. 67, p. 264; Gneist, *Amm. inglese*, § 143; Erskine May, p. 44 e specialmente Hale, *Jurisdiction of the House of Lords*, c. 14.

(2) *Report on appellate jurisdiction, Parl. Pap.*, 1873, n. 325 e leggi 38 e 39 Vitt., c. 77, 39 e 40 id., c. 59; cfr. Gneist, loc. cit.

(3) Secondo la *Judicial Statistics for England and Wales for 1893, Parl. Pap.*, vol. XCV, 1894, i casi rinviati nel 1893 alla Camera dei Lordi furono 74 (nel 1892, 62; nel 1891, 53) dei quali 41 dalle *Courts of Appeel* per l'Inghilterra e l'Irlanda e 33 dalla *Court of Session* per la Scozia. Furono pronunciate 57 sentenze, delle quali 37 di conferma, 23 di rigetto, 7 in parte accette, con variazioni più o meno notevoli. Le spese ammontarono complessivamente a 1848 Ls. nel 1893, 1200 Ls. nel 1892 e 2192 Ls. nel 1891.

che giudichino solo del diritto, rinviando il punto di fatto ad una Corte suprema [1].

Ad onta dei giudizii favorevoli formulati da C. di Montesquieu e da Guglielmo Blackstone e delle esagerazioni di Edoardo Coke [2], non mancarono, anche fuor dell' inchiesta compiuta dai Lordi, severe accuse contro siffatta giurisdizione parlamentare, che Enrico Hallam già considerava come usurpazione pericolosa delle attribuzioni più gelose del potere giudiziario [3]. E pure la maggior parte delle costituzioni hanno accolto cotesto sistema e talune diedero ad esso una estensione anche maggiore e che ne rivelò tutti i pericoli, inducendo altri Stati ad abbandonarlo, sopprimendo affatto ogni attribuzione giudiziaria del Parlamento, o concedendogli soltanto di concorrere nell'esercizio di essa con l'autorità giudiziaria.

La Costituzione francese del 14 settembre 1791 dava al Corpo legislativo il diritto di tradurre innanzi all'Alta Corte nazionale i Ministri e gli alti funzionarii, nonchè tutti coloro che fossero accusati di attentati o di complotti contro la costituzione o la sicurezza generale dello Stato. L'Alta Corte si componeva di magistrati superiori, con giurati scelti; ma cotesta sua giurisdizione *ratione materiae* condusse a deplorevoli esperienze, per cui la costituzione dell' anno III la restrinse *ratione personae*. La Carta del 1814 (art. 33, 55 e 56) deferì alla Camera dei deputati l'accusa dei Ministri per fatti di alto tradimento e di concussione, a quella dei Pari il giudizio; quella del 1830 estese il diritto d'accusa a qualsiasi titolo (art. 28 e 47), mentre la Costituzione del 1848 non poteva accordare siffatti poteri all'unica Assemblea nazionale cui rimase solo il diritto d'accusa (art. 91 e 100), e fu consentito quello di deferire qualsiasi funzionario al Consiglio di Stato. Le leggi del 1875 ristabilirono l'Alta Corte di giustizia, conferendone le attribuzioni al Senato, che è solo competente a giudicare il Presidente della Repubblica ed i Ministri accusati dalla Camera dei deputati, ma può esser chiamato a giudicare qualsiasi altra persona in caso di attentato contro la sicurezza dello Stato [4].

---

(1) *Judicial statistics for England and Wales for 1879, Parl. Pap.;* R. Gneist, loc. cit., p. 1129; Erskine May, p. 45.

(2) Montesquieu, *Esprit des lois*, lib. IX, ch. VI: G. Blackstone, vol. IV, p. 19; vol. VI, p. 101; Coke, *Inst.*, IV.

(3) *L'Europa nel medio evo*, vol. III, p. 204 della trad. franc.

(4) Legge 24 febbraio 1875, art. 9; legge 16 luglio 1875, art. 12; Relazione dell'on. Morellet al Senato, 12 febbraio 1889, in appendice alla quale è tradotto anche il Regolamento del Senato italiano in alta Corte di giustizia.

La Camera dei deputati in Francia si occupò tre volte di accuse contro i Ministri. Nel giugno e luglio 1828 l'accusa contro il Ministero Villèle non ebbe seguito; nel 1830 De Polignac ed altri Ministri, che avevano firmato le famose ordinanze del 25 luglio, furono accusati, e condannati al carcere in vita; nella seduta del 13 maggio 1879 la Camera respinse la proposta di mettere in stato d'accusa i Ministeri De Broglie e De Rochebouet, che Enrico Brisson, nella sua relazione dell'8 marzo accusava d'alto tradimento e di prevaricazione [1]. La Camera dei deputati venne invitata a costituirsi in Alta Corte di giustizia nel 1815 per il gran processo del maresciallo Ney, e l'8 aprile 1889 per giudicare il generale Boulanger. Il 10 aprile 1889 veniva promulgata la legge " sulla procedura da seguire innanzi al Senato per giudicare i colpevoli di attentato contro la sicurezza dello Stato ". La legge determina le forme, le garanzie protettrici dei diritti della difesa e dell'accusa nelle loro parti essenziali, lasciando pel resto una grande libertà ed iniziativa all'Alta Corte. L'istruttoria è affidata ad una Commissione di nove senatori con cinque supplenti; il processo è pubblico, la decisione segreta, ma i senatori devono votare palesemente e la sentenza è letta in pubblica seduta [2].

La Spagna, il Portogallo, l'Ungheria, oltre ad alcuni Stati minori o meno importanti, hanno accolto, come l'Italia, lo stesso sistema. In Spagna però la competenza del Senato riunito in Alta Corte (art. 45) si limita al giudizio dei Ministri, mentre gli altri casi più gravi ad esso deferiti in Francia ed altrove, sono di competenza del supremo Tribunale di Madrid. Invece il Portogallo attribuisce alla Camera dei Pari anche il giudizio sui reati politici e comuni commessi da membri della famiglia reale, da consiglieri di Stato, da Pari e da deputati nel corso della sessione, ed una legge speciale determina le norme della procedura, riconoscendo alla Camera il diritto d'accusa per i reati commessi nell' esercizio delle funzioni, richiedendo una denunzia ordinaria per gli altri [3]. In

(1) Cauchy, *Les précédents de la Court des Pairs*; E. Pierre, op. cit., sect. IX, ch. II, p. 637 e seg.; Lair Adolphe Emile, *Des hautes cours politiques en France et à l'étranger*. Paris, E. Thorin, 1889.

(2) " Journal officiel ", 11 aprile 1889 e " Annuaire de législation française ", IX Ann. Paris, Cotillon, 1890, p. 106-113.

(3) Carta cost. del 29 aprile 1826, articoli 27, 37, 41, 42; legge 15 febb. 1848.

Ungheria la Camera Alta elegge a scrutinio segreto fra i suoi membri un Tribunale di 36 Magnati, 12 dei quali possono esser ricusati dall'accusa, 12 dalla difesa; ma non ebbe sino ad ora l'occasione di esercitare questi poteri, perchè le accuse formulate contro i Ministri nel 1878 e nel 1885 non condussero al loro giudizio (1). Somiglianti istituzioni aveva il Brasile, ed hanno il Messico, l'Orange e qualche altro Stato (2).

Pochi ed incerti sono i precedenti parlamentari italiani, per ciò che riguarda la costituzione del Senato in Alta Corte di giustizia (3), imperocchè il Senato italiano non fu chiamato mai a giudicare di un Ministro, e due soli processi furono iniziati ed esauriti innanzi ad esso, uno contro l'ammiraglio Carlo di Persano, tradotto al Senato piuttosto per la qualità sua che pel reato, l'altro contro Luigi Pissavini, mentre in tutti gli altri casi la procedura giudiziaria è rimasta interrotta, perchè la Commissione di istruzione dichiarò non farsi luogo a procedere, o perchè i senatori accusati si dimisero in tempo o non era stato ancora convalidato il loro decreto di nomina. I processi relativi ai reati contro la sicurezza dello Stato si svolsero sempre dinanzi ai tribunali comuni, come per gli altri reati.

In occasione del processo Persano, il Senato usò della facoltà di regolare la procedura per l'istruzione dei processi ed il dibattimento. Prima in via provvisoria, come richiedeva l'urgenza del caso, poi definitivamente nel dicembre 1868, formulò un apposito Regolamento giudiziario, emendato con deliberazione del 7 maggio 1870. Secondo lo Statuto e le norme di questo Regolamento, il Senato può esser chiamato a giudicare dei crimini di alto tradimento o di attentato alla sicurezza dello Stato, di reati imputati ad un senatore, dei Ministri accusati dalla Camera dei deputati. Il modo di convocazione dell'Alta Corte è diverso secondo il giudizio che essa

(1) Legge III del 1848, art. 33 e 34, *Costituzioni moderne*, p. 755.

(2) Brasile, cost. 26 marzo 1824; Messico, cost. 5 febbraio 1857 e legge 6 nov. 1874; Orange, cost. dell'8 maggio 1879: Amburgo, cost. del 13 ottobre 1879 ecc. *Costituzioni moderne* loc. cit.

(3) Chaucy, *Du jugement des crimes politiques et en particulier de la Cour des Pairs et de la Haute Cour.* Id. *Précédents de la Court des Pairs;* Ugo G. B., *Il Senato nel Governo costituzionale*, pp. 264-344; Grippo, *Il potere giudiziario*, cap. IX; O. Vigliani, *Questioni sulla giurisdizione penale del Senato del Regno*, nella " Giurispr. ital. ", vol. I, N. III, p. 12 e seg.; Nocito P., *Alta Corte di giustizia.* Torino, Un. Tip.-Ed., 1886 (Dal " Digesto italiano ").

deve pronunciare. Nel primo caso è necessario un decreto reale. non per attribuire al Senato la giurisdizione che gli viene dallo Statuto, ma per deferirgli il caso speciale, che senza tale decreto viene giudicato dai Tribunali ordinarii, come è sempre avvenuto in Italia, anche quando sarebbe stato forse miglior consiglio ricorrere a cotesta straordinaria giurisdizione del Senato, che ai Tribunali militari dello stato d'assedio, come dopo i moti della Sicilia e della Lunigiana [1]. Per i reati imputati ai senatori e per il giudizio dei Ministri, il decreto reale non è invece necessario; il Senato si dichiara costituito in Alta Corte di giustizia con una ordinanza del Presidente, appena il senatore è stato denunziato come colpevole di un reato [2] od il Ministro è stato tradotto dinanzi al Senato dalla Camera dei deputati [3].

Il Senato costituito in Alta Corte di giustizia è un tribunale penale, non un giurì d' onore, nè un corpo politico. Il senatore Clemente Corte, accusato di avere illegalmente liberato un arrestato mentre era prefetto di Firenze, chiese al Presidente del Senato ed al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Torino di essere accusato e giudicato. Ma il Procuratore rispondeva male, che la violazione dei doveri di Prefetto non costituiva un reato, mentre il fatto imputato, se vero, come solo dopo una regolare istruzione penale si poteva affermare, costituiva reato, ed il Presidente del Senato rispondeva peggio, che non si poteva giudicare un Prefetto, mentre gli sarebbe bastato asserire, che non vi era denunzia, nè querela, nè decreto reale che convocasse l'Alta Corte. Che se da un lato il senatore non può invocare un verdetto del Senato, non può d'altra parte sottrarsi al giudizio di esso se non con

(1) La Camera, annullando le elezioni di Odoardo Reta il 6 agosto '1849 e di Giuseppe Mazzini il 22 maggio 1866, perchè condannati, e non dal Senato, per reati contro la sicurezza dello Stato, dimostrò di tener per valide le sentenze dei tribunali ordinari. Nel 1878 il regicida Passanante oppose alla condanna della Corte di Assise la competenza del Senato, ma la Corte di Cassazione di Napoli, con sentenza 4 gennaio 1879, rigettò il ricorso " perchè non vi era stato decreto reale che convocasse l'Alta Corte ".

(2) Statuto, art. 37; Regolamento giudiziario del Senato costituito in Alta Corte di giustizia, art. 3; Carlo Cadorna, Atti Parlam. Senato del Regno, 12 maggio 1863; L. Palma, *Dir. cost.*, vol. II, p. 583; contra D. Vigliani, *Senato del Regno*, 12 maggio 1863; P. Nocito, *Alta Corte di Giustizia*, n° 156.

(3) Statuto, art. 36 e 47, Regol. giudiz., art. 1, F. P. Contuzzi, *Diritto cost.*, pp. 624-625 e vedi la nota 2.

le dimissioni, cioè rinunciando, anche a processo iniziato, alla sua qualità [1].

Le funzioni dell' accusa in Senato vengono dal Ministero affidate al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, secondo i criterii adottati dal Senato il 15 luglio 1881; sino allora il Presidente del Senato chiedeva di caso in caso al Ministro di grazia e giustizia la nomina di un alto magistrato il quale esercitasse l'ufficio di Pubblico Ministero. Quando l'accusa viene dalla Camera, essa nomina i commissarii che la devono sostenere, e non hanno naturalmente facoltà di ritirarla o sospendere in qualsiasi modo e per qualsiasi ragione il giudizio. L'istruttoria è affidata al Presidente e ad una Commissione di sei senatori nominata dal Senato per ogni caso, la quale, nei processi correzionali, funziona anche come Camera di Consiglio, emanando in tal caso le sue ordinanze col concorso di tutti i commissarii, e con le dovute motivazioni in fatto e in diritto. L'Alta Corte pronuncia sull'accusa, sentita la requisitoria del Pubblico Ministero ed il difensore dell'imputato. Al dibattimento questi può essere detenuto nel palazzo del Senato o messo in libertà sotto cauzione. L'Alta Corte è presieduta dal Presidente o da uno dei vice-presidenti da lui delegato; esercitano le funzioni di cancelliere il capo dell'ufficio di segreteria, di uscieri quelli del Senato o delle Corti di giustizia.

Compiuto il processo, il Presidente formula le questioni sulla colpabilità dell'accusato e sull' applicazione della pena. Prendono parte al voto soltanto i senatori che hanno assistito a tutto il processo, e la votazione si fa per appello nominale, cominciando dai senatori meno anziani di nomina: ognuno ha facoltà di dichiarare i motivi del proprio voto. La sentenza è irrevocabile, e contro di essa non è ammesso appello o gravame di qualsiasi specie. Prima che si entri nel merito dell'accusa, l'imputato può sollevare l'eccezione di incompetenza,

---

(1) Regol. giudiz., art. 95. Così si dimisero i Senatori Filippo Satriano (22 dicembre 1875) accusato di falso in scrittura privata ed assolto; Ignazio Genuardi (11 maggio 1876) accusato e condannato per bancarotta fraudolenta; Giovanni Diana (28 marzo 1890) accusato di bancarotta fraudolenta; Achille Del Giudice (22 aprile 1888). Le accuse che pervengono al Senato sono numerose e se trattasi di piccoli reati, il Senato non vi dà corso. Laonde giustamente Giuseppe Gadda proponeva, che le denunzie si mandassero per l'istruttoria al potere giudiziario, perchè le inviasse al Senato soltanto se vi era luogo a procedere. V. Relazione Francesco Ghiglieri, 10 dicembre 1881.

come può sempre dare le sue dimissioni da senatore, ma la sentenza è *res judicata;* la stessa grazia sovrana, nel caso almeno dei Ministri, non potrebbe distruggerne gli effetti (1).

Il Belgio, l'Olanda, la Svizzera, la Germania, la Prussia, la Rumania, il Perù, la Bolivia non hanno accolto nelle loro costituzioni cotesto sistema, e salvo alla Camera elettiva il diritto di accusarli, anche i Ministri vengono giudicati dai tribunali ordinarii. L'Austria-Ungheria, la Baviera, la Svezia, la Grecia, la Serbia, come parecchi minori Stati tedeschi, costituiscono per siffatti casi un tribunale supremo speciale, alla cui formazione, nella Norvegia, nella Danimarca e nel Baden, concorre il Parlamento e di tal guisa da avervi assicurata la preminenza. Agli Stati Uniti, in fine, con un sistema imitato dall'Argentina, dal Württemberg e dalla Sassonia, la Camera dei deputati accusa ed il Senato giudica, ma il suo giudizio è limitato ai fatti d'ordine politico, e la pena deve esser politica, mentre per il reato comune e per la relativa pena l'imputato viene poi rinviato ai tribunali ordinarii. I saggi fondatori della costituzione americana avvertirono il gran pericolo di affidare ad un corpo politico la giustizia penale, e restrinsero perciò la giurisdizione del Senato entro angusti limiti, non consentendogli di giudicare il cittadino, ma solo il ministro, il legislatore, il funzionario (2).

A primo aspetto, cotesta giurisdizione del Parlamento suscita certamente le più gravi ripugnanze. Anche senza dividere il feticismo dell'uguaglianza, noi confessiamo, che in materia di giustizia sopratutto non vi dovrebbero essere nè grandi, nè piccoli, nè ricchi, nè poveri, nè ministri, nè deputati, ma una sola legge e un solo giudizio, con garanzie efficaci per tutti e per tutti identiche. E non ci preoccupiamo troppo dell'esperienza, la quale dimostra che in tutti i paesi si reputò necessaria una alta giurisdizione speciale, quasi organo necessario della costituzione politica, per giudicare persone messe al disopra degli altri cittadini, non diremo dalla nascita o dalla posizione sociale, ma dall'ufficio che esercitano, per reprimere misfatti che non toccano soltanto gli interessi privati, ma la costituzione stessa di un popolo (3). Persino

(1) Regol. giudiz. del Senato e P. Nocito, op. cit., cap. VII.

(2) Vedi per tutte le citate opere di U. G. Lair e P. Nocito. — Laboulaye E., *Histoire des États-Unis*, vol. III, p. 397 e seg.

(3) Lair, op. cit., pp. 400-401.

G. G. Rousseau riconosceva, che per raffrenare il potere esecutivo è necessario armare della potestà di giudicarne non i tribunali ordinarii, ma un corpo rispettabile e permanente come il Senato (1). " Con l'istituire un'Alta Corte, — diceva Odilon Barrot, — la società eleva e rafforza le garanzie della giustizia in casi nei quali il delitto esce dalle proporzioni comuni, e la giustizia ordinaria forse si piegherebbe „ (2). Chi pensi alla Comune in Francia, alle violenze di Babeuf, alla congiura del Niederwald, ai moti di Sicilia e della Lunigiana, alle vaste cospirazioni anarchiche, è indotto a chiedersi se bastino in questi casi i tribunali ordinarii, e se al regime straordinario dello stato d'assedio, delle leggi eccezionali e delle Corti marziali non sia di gran lunga preferibile l'eccezione di un giudizio politico. A me sembra preferibile, per quanto la storia della giustizia parlamentare in Inghilterra, il processo Persano in Italia, quello dei ministri nella Norvegia non depongano a favore della giurisdizione politica del Parlamento. Per questo non poche costituzioni hanno mantenuto forme speciali di procedura, chiamando a giudicare la suprema magistratura ordinaria od una Corte mista, in cui l'elemento giudiziario, se non pel numero, preponderasse per l'influenza, per la tradizione, per la consuetudine processuale.

Pellegrino Rossi proclamava, che " la libertà politica ha sopratutto bisogno di giustizia „ ed Edoardo Laboulaye la definiva " il regno del diritto „. Infatti giustizia e politica furono confuse dovunque e sempre a torto, con gravi ed irreparabili danni. Una sentenza non dovrebbe apparire giusta oggi ed essere domani censurata: deve essere giusta sempre, senza che la storia condanni a sua volta i giudici. Ma se tutto questo è inoppugnabile dal punto di vista del diritto e forse anche della morale, non lo è più quando si tratta di reati politici, di fatti politici, nei quali sono così varii il giudizio, l'apprezzamento, la colpa, non lo è più quando si tratta di alcuni reati che mirano a turbare l'ordine sociale. Il reato comune deve sempre essere giudicato secondo il diritto comune, anche per ciò, che in caso diverso si risolve in una vera impunità per i grandi: in Italia, un senatore può impunemente andare a caccia senza licenza e violare tutti i regolamenti municipali del Regno, perchè sa

(1) *Considérations sur le gouvernement de la Pologne*, ch. VII.
(2) Assemblée nationale, " Moniteur „ 22 janv. 1849.

che il Senato giammai si costituirà in Alta Corte di giustizia per così lievi reati [1].

Ma oltre che per i reati commessi dai ministri come tali, sui quali non ci sembra possa correre dubbio, essendo evidente la loro natura speciale ed insufficiente la pena della destituzione pronunciata dalla Corona o d'un voto di sfiducia del Parlamento, come vedremo a suo luogo, non v'ha dubbio che una facoltà, quale è data dallo Statuto italiano, di deferire al Senato. riunito in Alta Corte di giustizia i processi che interessano la sicurezza dello Stato e della società, è il minore dei due inconvenienti tra i quali ci è imposta la scelta. Se i capi del movimento siciliano del 1893 fossero stati tradotti davanti al Senato, anzichè davanti ai tribunali militari, quell'Alta Assemblea e tutta la nazione avrebbero giudicato non solo del reato, ma dei suoi particolari moventi, delle cagioni, delle peculiari condizioni di quel popolo, e pronunciato da un lato sentenze meno ripugnanti alla coscienza pubblica, provveduto dall'altro ai rimedii. Così se il processo Tanlongo, — che per tanti riguardi interessava la sicurezza dello Stato, che poteva colpire parecchi uomini politici, i quali durante la sua istruzione, durante il giudizio od anche prima avevano tenuto il potere, e colpirli come tali, — fosse stato deferito all'Alta Corte, sarebbe stata fatta veramente giustizia ed evitato uno dei peggiori scandali politici e giudiziarii che abbiano mai turbato la vita di un Parlamento e la coscienza di un popolo.

---

(1) Egli è per ciò che l'on. Clemente Corte, nella seduta del 2 maggio 1888 proponeva che l'art. 37 dello Statuto si applicasse soltanto nel caso di crimine di alto tradimento o di attentato alla sicurezza dello Stato, ma in ogni altro caso, anche i senatori soggiacessero alla giurisdizione dei tribunali ordinarii. La proposta neanche fu ammessa alla lettura dagli Ufficii!

CAPO VI.

Prerogative, privilegi e franchigie del Parlamento e dei suoi membri.

1. *Origini della prerogativa.* — Ci affacciamo ad un argomento che è tra i più controversi del diritto costituzionale e nel quale la naturale tendenza all' arbitrio del potere esecutivo si associa mirabilmente al pregiudizio popolare: quello delle prerogative dei membri del Parlamento e del Parlamento medesimo. Le due Camere, oltre alla prerogativa di accusare l'una, l'altra di giudicare i Ministri, hanno quella di punire coloro che le offendono, guarentiscono l'immunità dei luoghi dove risiedono, hanno diritto ad onori ed a riguardi speciali. I loro membri non possono essere arrestati, nè tradotti in giudizio e godono dell'immunità del domicilio loro, della parola e dello scritto, oltre ad alcune secondarie franchigie ferroviarie e postali, e ad onori e prerogative di minor conto. Queste prerogative, privilegi e franchigie dei Parlamenti e dei legislatori che vi siedono, con la loro aria medioevale, contraria al principio della moderna eguaglianza di tutti i cittadini in faccia alla legge, e per la loro stessa affermazione, ma sopratutto per le esagerazioni cui furono fatte segno e per taluni abusi cui diedero luogo, sono vivacemente censurate, e per quanto la tradizione ed i più valenti ed imparziali maestri della nostra scienza le difendano, accennano in qualche Stato ad essere abbandonate o menomate da coloro stessi alla cui difesa esse provvedono.

Di nessun altro istituto più che di questo, prima di scendere ai particolari ed alle numerose e gravi controversie che esso solleva, è evidente la necessità di risalire alle origini, imperocchè queste bastano da sole, a mio avviso, a dimostrare, che l'esistenza dell'istituzione non può esser venuta meno, e se gioverebbe abbandonare talune esagerazioni, non sarebbe vana ed inopportuna la ricerca di guarentigie parlamentari anche più sicure ed efficaci.

Il privilegio che protegge i membri del Parlamento da qualsiasi arresto è insieme il più antico ed il meno contestato.

Enrico Hallam lo fa risalire ai tempi di Etelberto (860) (1), e Guglielmo Blackstone ammette, che già dai tempi di Edoardo il Confessore (1042), coloro che facevano parte del Consiglio del Re non potevano essere arrestati (2). Due leggi della prima metà del secolo XV confermarono il privilegio di coloro, che andavano al Parlamento, vi siedevano o ne ritornavano, e tuttavia non impedirono che venissero arrestati parecchi deputati e nel 1452 lo stesso presidente della Camera dei Comuni. Più tardi il privilegio si afferma, si consolida, si difende gelosamente. Enrico VIII riconosce, nel 1543, che " neppure il cuoco di un deputato può essere arrestato ", e si delibera che qualsiasi mandato di cattura lanciato contro un membro della Camera costituisce una violazione del suo privilegio (*breach of privilege*).

Ma i Tudor e gli Stuardi non erano davvero monarchi da arrestarsi davanti alle dichiarazioni del Parlamento, sì che di fronte ai loro abusi, i Comuni formolarono il 16 dicembre 1621 la celebre protesta. " Le libertà, franchigie, privilegi e giurisdizioni del Parlamento — così si esprime — sono i diritti antichi e indiscutibili, il patrimonio ereditario dei sudditi inglesi... Nella direzione e nella discussione degli affari. il Parlamento ha e deve avere di pien diritto ampia libertà di parola, per proporre, trattare, discutere e condurre a buon fine gli affari; nessun membro della Camera può essere fatto segno ad alcuna molestia, prigionia, *impeachment*, fuorchè alla censura della Camera stessa, a ragione di qualsiasi *bill*, discorso. ragionamento o dichiarazione su di uno o più argomenti relativi al Parlamento o ad affari trattati nel medesimo " (3). Il Re cacciò in prigione gli autori della protesta, sciolse il Parlamento, fece man bassa sui deputati nuovi e sui vecchi, ma i privilegi erano ormai patrimonio della nazione. Infatti dopo la Ristorazione nessuno osò più contrastarli. Gli stessi privilegi erano stati affermati anche dai Lordi, con un celebre ordine del giorno del 18 aprile 1626 (4); più tardi lo furono con una

(1) *Europe during the Middle Ages*, London, Ward, 1875, vol. 1, p. 297.
(2) Tomo I, lib. IV, ch. II.
(3) Leggi del 1404 (5 Enrico IV, c. 6) e del 1423 (2. Enrico VI, cap. 11).
(3) Hatsell, *Precedents*, 1, 79; Erskine May, op. cit., pp. 96-97.
(4) *Lords Standings orders*, n. 52. " Quando siede il Parlamento e nelle proroghe consuete, nessun Lord può essere imprigionato od arrestato senza un giudizio od un ordine della Camera, salvo il caso di alto tradimento o di crimine, o di rifiuto di dar cauzione di non turbare l'ordine pubblico ".

legge, per tutti i membri delle due Camere, ad esclusione di altre persone, se anche si trovano al loro servizio, nel che si distinguono dagli ambasciatori di estere potenze (1).

Nessuna legge determina la durata del privilegio. *Eundo, morando et exinde redeundo*, diceva l'antica formola, e l'opinione più generale degli autori, accolta dalla giurisprudenza, è che il privilegio ha vita non solo sino a che il Parlamento è riunito, ma anche per quaranta giorni prima della convocazione e per altrettanti dopo la sua proroga o dissoluzione (2). Il privilegio non si estende ai delitti più gravi, e neanche a quelli di libello, per lo che T. Erskine May bene afferma, che in sostanza la protezione è molto scarsa e neppure nel recinto stesso della Camera un deputato può sottrarsi all' azione penale (3). Però in tutti i casi nei quali un membro viene arrestato sotto una imputazione penale, la Camera ne deve essere informata. Ed in tutti gli atti di sospensione dell'*habeas corpus* trovo una riserva, per cui nessun membro del Parlamento può essere arrestato durante la sessione, finchè la Camera non abbia dato il suo assenso (4).

Il Parlamento inglese tutelò sempre con grande severità ed energia i proprii membri, contro chiunque osasse loro rivolgere ingiurie o minaccie. Si considera come una grave violazione dei privilegi della Camera il porre impedimentia i suoi membri quando vanno o tornano dal Parlamento, l'insultarli, il tentare di costringerli a pronunciarsi pro o contro una proposta che è o deve essere sottoposta alla Camera (5). Se un membro della Camera viene insultato o diffamato come uomo pubblico nella stampa, in un comizio, in un pubblico discorso, il reato

(1) Atto 1, Giacomo I, c. 13 (1603-04); 12 e 13 Guglielmo III, c. 3 (1700-01); 2 e 3 Anna, c. 12 (1703); 9 Gior. IV, c. 31, sez. 1, c. 74, sez. 125 (1828), e 10 id., c. 34, sez. 1 (1829).

(2) Atto 10, Giorgio III, c. 50 (1770). — " Tale è stato l'uso, tale l'opinione generalmente accolta, tale, noi riteniamo, la legge ". Parere del *Chief baron* dello scacchiere, 7 sett. 1847; e cfr. i pareri del vicecancelliere Hall, il 15 aprile 1880, e le risoluzioni dei Comuni del 20 maggio 1675 e 14 aprile 1637.

(3) Op. cit. Trad. ital., capo V, p. 121; caso di lord Cochrane nel 1815.

(4) Atto 17, Gior. II, c. 6 (1743-44); 45 Gior. III, c. 4, sez. 2 (1805); 57 id., c. 3, sez. 4, e c. 55, s. 4 (1817); 3 Gior. IV, c. 2, s. 4 (1822). — Però in altri casi si procedette prima all'arresto e se ne diede poi notizia alla Camera; Erskine May, op. cit., p. 121; casi di Loug Wellesley, 1830, di Charlton, 1837, di Gray, 1882; discorso di G. E. Gladstone del 17 agosto 1882.

(5) Risoluzioni del 12 aprile 1733 e 1 giugno 1780, applicate in numerosi casi citati da Erskine May, op. cit., c. III, p. 82.

sfugge alla competenza dei tribunali ordinarii e si ha per violazione di privilegio (1). In quella vece sono state a poco a poco attenuate ed alla fine abolite altre guarentigie accordate ai membri della Camera, come quelle di non poter venir tradotti in giudizio (2), di non essere citati come testimonii (3), di non affrancare le loro lettere (4). Di rimando, i membri del Parlamento sono esenti dall'ufficio di giurati e da altri, cui i cittadini inglesi secondo le leggi non possono sottrarsi (5).

In tutte queste disposizioni è evidente sin dalla origine ed in tutto lo svolgimento loro il proposito di proteggere i membri della Camera nell'esercizio delle loro funzioni, affinchè possano compierle in libertà, senza temere alcun impedimento dal potere esecutivo o comunque da altri per ragioni politiche. Ma il privilegio non implica alcuna differenza verso il potere giudiziario, alcuna violazione delle leggi cui tutti i cittadini inglesi sono soggetti; è una vera e propria garanzia politica, necessaria al compimento di funzioni politiche, limitata alle esigenze di queste. Il che non intesero o non vollero intendere le costituzioni degli Stati del continente che tolsero dall'Inghilterra siffatta istituzione, con estensioni ed esagerazioni ignote al diritto pubblico inglese.

Il giorno stesso in cui la prima Assemblea nazionale francese entrò in lotta aperta colla Corona, che fu il 23 giugno 1789, decretò " l'inviolabilità dei suoi membri ". Ma quanto riuscisse vana l'affermazione di cotesto principio e a quali violenze di reazione conducesse l'esagerazione sua, lo dimostra tutta la storia della rivoluzione francese, la quale, a mio avviso, è una riprova della necessità di tutelare i membri del Parlamento non solo contro il potere esecutivo, ma più forse dagli arbitri della maggioranza e dalle prepotenze della minoranza (6). Le costituzioni dell'anno III e dell'anno VIII circon-

(1) Camera dei Comuni, sedute 20 febbraio e 3 aprile 1873, 4 marzo 1875, 10 agosto 1877.

(2) Atto 12 e 13 Gugl. III, c. 3 (1700-01); 2 e 3 Anna, c. 18 (1703); 2 Giorgio II, c. 24 (1728-29); 10 Giorgio III, c. 50 (1770); 45 id., c. 24 (1805); 47 id., sess. 2, c. 40 (1807). — Erskine May, op. cit., c. III e V.

(3) Townsend, *History of the House of Commons*, London, Colburn, 1843, vol. I, ch. VII; Hatsell, *Precedents*, 169 e 175; Erskine May, op. cit., capo V.

(4) Abolito nel 1840 (*Post Office Act*, 3 e 4 Vitt., c. 96).

(5) Atti 6 Gior. IV, c. 50 (1825); 23 e 34 Vitt., c. 77 (1870); 34 e 35 id., c. 2 (1871); 39 e 40 id., c. 78 (1876).

(6) Si vedano specialmente le deliberazioni del 26 giugno 1790, 22 marzo 1791, 1 aprile e 10 novembre 1793, 10 e 11 giugno e 29 ottobre 1794.

darono perciò l'inviolabilità dei membri delle Camere di minute garanzie [1], e le Carte del 1814 e del 1830 formularono i principii accolti in quelle degli altri Stati liberi, con poche variazioni [2], principii espressi in modo anche più chiaro e completo nella costituzione francese del 4 novembre 1848 [3]. La legge del 16 luglio 1875 (art. 14) si discosta notevolmente da cotesti precedenti; non parla dell'arresto per debiti, abolito anche in Francia colla legge del 22 luglio 1867; richiede il consenso della Camera all'arresto anche per le contravvenzioni; prescrive che in ogni caso, durante la Sessione, la detenzione o il processo di un membro della Camera è sospeso, se questa lo richiede. L'art. 121 del Codice penale sanziona coteste disposizioni, comminando una pena al funzionario ed al magistrato che le violasse.

Agli Stati Uniti senatori e deputati sono inviolabili, salvo il caso di alto tradimento, fellonia, e disordini che turbino l'ordine pubblico. Il privilegio dura per tutta la Sessione, oltre al tempo necessario al viaggio d'andata e ritorno tra le loro dimore ed il Parlamento [4]; e T. Cooley avverte, che “ non è privilegio di deputati e di senatori, ma del popolo, ed ha la sua ragione di essere nel compimento degli ufficii loro affidati „. Per questo le costituzioni di varii Stati estendono il privilegio in modo, che debba durare in effetto per tutta la legislatura, ed esonerano persino il deputato e il senatore dal dovere di recarsi a deporre come teste in un processo, se ciò può distoglierlo dal suo ufficio legislativo [5].

(1) Cost. 5 fruttidoro, anno III (22 agosto 1795), art. 110 a 122; e cost. 22 frimajo, anno VIII (22 marzo 1800).

(2) L'art. 34 della carta del 4 giugno 1814 disponeva che i Pari non possono essere arrestati che col consenso dell'Alta Camera e sono da essa giudicati se rei di crimini; gli art. 51 e 52 disponevano, che i deputati, durante la sessione, non possono essere processati nè arrestati per crimini, salvo il caso di flagranza, se non col consenso della Camera. I membri della Camera non sono passibili di arresto personale durante la sessione, nelle sei settimane che la precedono e nelle sei che la seguono. Cfr. gli art. 29, 43, 44 della carta del 9 agosto 1830.

(3) “ I rappresentanti del popolo sono inviolabili. Essi non possono essere arrestati in materia criminale salvo il caso di flagrante reato, nè processati senza l'autorizzazione dell'Assemblea. In caso d'arresto in flagrante, si dovrà riferirne immediatamente all'Assemblea, che darà o ricuserà la sua autorizzazione alla continuazione del processo. Questa disposizione si applica al caso in cui un cittadino detenuto è nominato rappresentante „. Cost. 4 novembre 1848, art. 36 e 37.

(4) Jefferson, *Manuel de droit parlamentaire*, trad. franc., sect. III, p. 13.

(5) Cooley, op. cit., pp. 159-161; Cushing, op. cit., §§ 546-597; Cost. del Michigan,

Nella Svizzera la legge del 9 dicembre 1850 " sulla responsabilità delle autorità e dei funzionarii della Confederazione " contiene disposizioni minute e precise anche sui reati dei membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, pur guarentendo l'irresponsabilità dei loro voti, se non dei loro discorsi (1), e prescrive, che anche il legislatore arrestato in flagrante sia messo a disposizione delle autorità giudiziarie federali. Norme poco diverse ha la costituzione della Grecia (art. 62, 63), mentre quella del Belgio si accosta alla legge francese, salvo che parla di *matière de repression,* senza distinzione di reati (articoli 44 e 45), come vi si accosta la costituzione danese (§ 57). Nella Svezia la costituzione dà ai membri del Riksdag il solo vantaggio di non poter essere arrestati, anche in caso di gravi delitti, se non quando il giudice istruttore ne abbia riconosciuta la necessità (art. 111); ma la Norvegia, ammaestrata dalle lotte sostenute contro il potere esecutivo, provvide ben altrimenti alla tutela dei suoi rappresentanti, che non possono essere arrestati fuorchè in flagranza, nè durante la sessione, nè andando o ritornando da essa (art. 66). Nella Spagna, anche se l'arresto di un membro delle Cortes segue nell'intervallo delle sessioni, si deve renderne conto al più presto possibile alla Camera che delibera in proposito (art. 47). Le costituzioni della Prussia (art. 84) e della Germania (art. 31), consentono l'arresto non solo in flagrante, ma anche il giorno dopo commesso il reato, e dànno al Reichstag la facoltà di chiedere la sospensione di qualsiasi procedura od arresto preventivo o civile contro uno dei loro membri durante la sessione. La legge austriaca del 21 dicembre 1867 è tra le più precise e complete, come quella che estende la prerogativa a tutti i fatti sanzionati da legge penale, ed anche in caso di flagranza prescrive all'autorità giudiziaria di dare immediato avviso dell'arresto al Presidente della Camera (art. 16) (2).

art. 4, § 7; id. del Rhode Island, art. 4, § 5, e si vedano i casi citati dal Cooley, Minor *versus* Marckham, 28, *Feder. Rap.*, 387 e Coffin *versus* Coffin, 4 Massac. 37.

(1) *Recueil officiel,* tom. II, Berna 1865, pp. 145-156. — Gli art. 17 e seguenti dispongono che " quando i membri del Consiglio nazionale o del Consiglio degli Stati sono accusati di un crimine o d'un delitto relativo alla loro posizione ufficiale, non si può procedere contro di essi se non per decisione dell'Assemblea federale. In questi casi, come quando si tratti di membri del Consiglio federale, il processo è rinviato al Tribunale federale, ed i membri di esso che appartengono alle due Camere non vi prendono parte.

(2) Per la legislazione comparata sono utili specialmente gli scritti di Lodovico Fuld ed Ernesto Sontag, citati a p. 874, e la relazione di P. S. Mancini. Vedi per

Secondo lo statuto italiano, oltre alla franchigia dell'arresto per debiti, accordata ai deputati, negata ai senatori (1), ma estesa colla legge del 6 dicembre 1877, n° 4166, a tutti i cittadini con alcune riserve (2), senatori e deputati hanno poco diversi privilegi. I senatori non possono essere arrestati, fuori del caso di flagrante delitto (e si intende reato in genere) se non in forza di un ordine del Senato (art. 37); essi sono in ogni caso giudicati dal Senato, qualunque sia la loro qualità (3), ed in qualunque luogo e tempo il reato sia stato commesso (4). I deputati non possono essere tradotti in giudizio

---

i testi: Costituzione germanica, art. 30, colle interpretazioni di ALTSMAN nell' " Archiv für öffent. Recht ", I, 559-594; C. di Prussia, art. 84 nello STOERK, *Handbuch der deutschen Verfassungen*, pp. 53-54; C. della Baviera, tit. VII, art. 26-27, ivi, p. 80; C. di Sassonia, art. 84, ivi, p. 125; C. del Württemberg e legge 23 giugno 1874, art. 184, 185, ivi, 197; C. del Baden e legge 21 ottobre 1867, § 48-*a*, e § 49, ivi, 217; C. dell'Assia, art. 83, ivi, 250; C. di Sassonia Weimar, §§ 18-19, ivi, p. 281; C. di Sassonia Coburgo Gotha, § 85, ivi, 451; C. d'Oldenburg, art. 131-132, ivi, 314; C. di Brunschweig, §§ 134-135 e legge 3 maggio 1871, § 57, ivi, 346; C. di Sassonia-Meiningen, § 100, ivi, 289; C. di Sassonia-Altenburg, art. 245 e legge 23 nov. 1848, ivi, 429; C. di Schwarzburg-Sondershausen, § 32, ivi, 487; C. di Waldeck, § 68, ivi, 502; C. di Reuss ä., art. 65, ivi, 525; C. di Reuss j., § 94 e legge 18 giugno 1888, ivi, 544; C. di Schaumburg Lippe, art. 14-17, ivi, 552; C. di Amburgo, ivi, p. 616.

Legge francese 16 luglio 1875, art. 13-14; C. degli Stati Uniti, ses. 6, § 1; leggi svizzere del 9 dic. 1850 e del 23 dic. 1851; legge austriaca del 1867; C. d'Olanda e legge del 1887; C. della Svezia, §§ 110-111 e deliberazione 22 giugno 1866 nel § 111; C. della Norvegia, § 66; C. del Belgio, art. 31, ecc.

(1) L'art. 46 dello Statuto parlava solo dei deputati, e per quanto fosse evidente l'errore, il Senato stesso comprese che un privilegio non si poteva estendere, e nella tornata del 10 febbraio 1873 sancì le norme da seguire pel caso in cui fosse chiamato ad autorizzare l'arresto dei suoi membri in materia civile.

(2) Se il debito deriva da reato, l'arresto, previa l'autorizzazione della Camera, è ammesso, e per i senatori si seguono le norme date colla deliberazione del 10 febbraio 1873, ovvero i tribunali chiedono, dove occorra, al Senato la facoltà di arrestare il Senatore rimesso ad essi dall'Alta Corte per la liquidazione dei danni ed insolvente.

(3) I Senatori generali, ammiragli, ecc. sono soggetti alla giurisdizione del Senato anche per i reati militari. *Atti del Senato*, 1866-67, vol. III, p. 2. — Il Senatore ministro o sottosegretario di Stato colpevole di qualsiasi reato è deferito al Senato. Lo sono pure i Senatori prefetti, sindaci od altrimenti rivestiti della garanzia amministrativa, a termini degli articoli 8 e 139 della legge 10 febbraio 1889, n. 5921, testo unico, previa autorizzazione del Governo del Re, sentito il Consiglio di Stato; casi di Senatori prefetti: Filippo Gualterio, 23 marzo 1868; Giacomo Medici, 13 maggio 1872; Giuseppe Gadda, 11 aprile 1881; e cfr. Codice pen., art. 207, 208.

(4) Il Senatore è deferito all'Alta Corte anche per reati commessi prima della sua nomina.

in materia penale senza l'autorizzazione della Camera (art. 41), cioè tanto in caso di delitti, che di contravvenzioni, e per tutto il tempo in cui coprono il loro ufficio; non possono essere arrestati, eccetto il caso di flagrante delitto, nel tempo della sessione, senza l'autorizzazione della Camera (art. 45).

Queste disposizioni hanno sollevato controversie infinite e furono argomento di vivaci discussioni (1). Per trarne le con-

(1) La letteratura in materia di privilegi parlamentari è assai ricca. Oltre alle considerazioni che vi dedicano in più o meno larga misura tutti i trattati di diritto costituzionale, si vedano i Manuali già ricordati: T. Jefferson, sect. III; E. Pierre, lib. VII, pp. 1047-1153, sect. I; Erskine May, cap. IV-VI, pp. 93-150; Mancini e Galeotti, op. cit., tit. III, p. 488-589, e *Appendice*, 70-89.

Inoltre: O. De Kerchove, *De l'inviolabilité parlamentaire* " Revue trimestrelle ", 2ª serie, vol. XV, Paris, juillet 1867; Stoerber Paul, *Die parlamentarische Immunität des Landesausschusses für Elsass-Lothringen*, " Archiv für öff. R., pp. 623-676; C. von Kissling, *Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten und der Schutz gegen Missbrauch derselben*, Wien 1882, in-8°; Ludwig Fuld, *Die Immunität der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen*. " Archiv für öft. Recht. ", IV, 1889, pp. 342-376; 495-524; Sontag Ernst, *Der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstag und der deutschen Landtage gegen Strafverfolgung und Verhaftung*, 92 pp., Breslau, Koebner, 1895; Binding, *Die Privilegien der Straflosigkeit* (nel programma della facoltà giuridica) Leipzig 1885; Gareis, *Die Straffprozessuale Privilegirung der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen*, " Zeit. für die g. Strafrechtswiss. ", vol. VII, p. 634 e seg. — Si vedano anche le discussioni seguite nel Parlamento tedesco sul progetto di legge col quale si voleva abolire l'immunità. *Stenographische Berichte*, 1877-78, pp. 248-318.

L. Palma, *Una nuova questione sui privilegi parlamentari*, nella " Rass. di sc. soc. e polit. ", 1883-84; Id. *Ancora sul voto del 9 febbraio sui privilegi parlam.*, ivi, 1884; G. B. Ugo, *Sistema circa il giudizio dell'estensione dei privilegi della Camera*, " Rass. di sc. soc. e pol. ", 1887, 2; Id. *Come le Camere siano giudici dell'estensione dei loro privilegi*, ivi, 1887, 2; Arabia Fr. Saverio, *Della prerogativa parlamentare*, nell'" Accademia di scienze mor. e pol. ", Napoli 1887, vol. XXI, pp. 1-23; G. Crisafulli, *La guarentigia dei deputati nei procedimenti penali*, " Arch. di dir. pubb. ", 1894, IV; Zanichelli Domenico, *I privilegi parlamentari*, " Rivista di dir. pubb. ", I, pp. 74-86; Brunialti A., *Di alcune prerogative dei deputati in Parlamento*, " Rass. di sc. soc. e polit. ", vol. I; Alfredo Farace di Villaforesta, *Sulla responsabilità ministeriale* ecc., dalla " Rassegna Giuridica ", Napoli, Sangiovanni, anno I, 1895, fasc. V-VI.

Tre documenti parlamentari hanno una singolare importanza per la questione: la relazione della Commissione parlamentare del 4 maggio 1855 sulla domanda di autorizzazione a procedere contro l'on. Gian Bonaventura Buttini per reato di stampa, dovuto all'on. Carlo Cadorna, Legis. V, Sess. 1855, Doc. N. 72; la relazione della commissione incaricata " di esaminare, senza riguardo ad alcun caso particolare i dubbi ai quali diede luogo l'art. 45 dello Statuto in rapporto con altri suoi articoli intorno alla estensione delle inviolabilità e prerogative della Camera dei deputati e dei suoi membri, ed intorno ai mezzi costituzionali di tutelarle, e quindi di farne relazione alla Camera, proponendole le

clusioni che più ci sembrano conformi allo Statuto, ai principii giuridici ed alla ragione politica di cotesto istituto, ci pare necessario determinare anzitutto il fondamento ed il carattere giuridico dell'inviolabilità parlamentare.

2. *Carattere e ragione del privilegio.* — " L'inviolabilità che protegge i membri delle Camere, — dice bene Eugenio Pierre (1) — non è un privilegio a favore di talune persone, ma una misura d'ordine pubblico, intesa a tutelare il potere legislativo dagli attentati dell'esecutivo. Nei grandi conflitti politici, un Governo minacciato potrebbe essere trascinato a servirsi della giustizia per assicurare la sua posizione, per compiere le sue ven-

opportune risoluzioni ": questa relazione è dovuta all'on. P. S. Mancini, Legis. X, Sess. 2ª, Doc. 2 *ter* e fu ristampata colle precedenti nel 1894; e la relazione della Commissione incaricata dell'esame delle questioni sollevate dai responsi della Corte di Cassazione di Roma, relativi ai processi della Banca Romana, presentate dall'on. Cambray-Digny il 12 dicembre 1895. *Doc. Parl.*, Legisl. XIX, Sess. I, N. 120 *A*.

Le conclusioni della Commissione del 1865, conformi a quelle del 1855, furono le seguenti:

" *La Camera,*

" Considerando appartenere costituzionalmente a ciascuna delle Assemblee legislative la competenza di decidere, con prevalenza di giudizio sulle altre autorità dello Stato, tutte le questioni che insorgano sull'applicabilità e sulla estensione delle garantie d'inviolabilità attribuite dallo Statuto ai loro membri;

" *Dichiara:*

" Che in virtù dell'articolo 45 dello Statuto stesso, la sola immunità dall'*arresto* pei Deputati è limitata al tempo dall'apertura alla chiusura della Sessione del Parlamento, salvo i casi di arresto in vero stato di flagranza; ma il *loro diritto di non essere sottoposti ad accusa o a giudizio senza la preventiva autorizzazione della Camera* è ad essi attribuito senza distinzione e limitazione di tempo, e perciò finchè durano in essi il mandato e la qualità di rappresentanti della nazione.

" Che gli atti e provvedimenti di ogni specie delle autorità giudiziarie contro le persone dei Deputati senza la preventiva autorizzazione della Camera nei casi in cui questa sia necessaria, sono necessariamente abusivi eccessi di potere senza giuridico effetto, e non suscettivi di qualsiasi legale esecuzione, per assoluta mancanza di giurisdizione, e per eminente nullità di ordine pubblico;

" Che perciò nè tali atti o provvedimenti, nè altre cause di qualunque natura, possono impedire all'Assemblea di esercitare o rivendicare le proprie prerogative, usando tutti i suoi mezzi di azione costituzionalmente legittimi, e specialmente assoggettando a responsabilità il potere esecutivo, se cooperi in qualunque modo, o non opponga impedimenti con tutti i mezzi che ha dalle leggi, all'atto offensivo della prerogativa parlamentare, o lo faccia mettere ad esecuzione.

" Invita finalmente il Ministero a comprendere nel disegno del nuovo Codice penale italiano una sanzione analoga a quella dell'articolo 121 del Codice penale francese, ma con penalità più serie ed efficaci ".

(1) Op. cit., p. 1054.

dette o sfogare i suoi risentimenti, ed è necessario che il mandato conferito dal paese per la tutela dei suoi interessi non sia sospeso senza una formale deliberazione di coloro che lo rappresentano „. Nella tornata del 14 aprile 1886 alla Camera belga Rolin-Jacquemyns, riconosceva come possa avvenire " che la presenza di un deputato, avuto riguardo alla rispettiva situazione dei partiti e del Governo, sia assolutamente indispensabile... i più gravi interessi possono esigere, che, anche di fronte ad una colpa evidente, la Camera rifiuti l'autorizzazione a procedere contro uno dei suoi membri „. E più esplicitamente ancora alla Camera francese, l'8 marzo 1833, l'on. Martin del Nord diceva " spettare alla Camera respingere chi, facendosi doppiamente stromento di un potere colpevole, tentasse con mezzi subdoli di strappare al suo banco un coraggioso difensore delle pubbliche libertà, ovvero accogliere con premura la domanda dell'integro magistrato, che chiedesse la facoltà di procedere contro delitti tali da compromettere gravemente la dignità e la sicurezza dello Stato „. Non mancano anche negli Stati parlamentari ministri poco scrupolosi e magistrati servili, i quali libererebbero volentieri il governo da un avversario incomodo, sia pure per poco tempo, specie in paesi dove, col pretesto di leggi eccezionali, si può procedere all' arresto di un cittadino senza il mandato del giudice (1).

Da questi principii derivano due conseguenze. La prima, che al privilegio non si può rinunciarvi, la seconda che limita l' indagine della Camera a ritenere se nell' arresto o nella domanda di autorizzazione a procedere, abbiano avuto qualche influenza ragioni politiche, ovvero se il magistrato obbedisca comunque al potere esecutivo.

È principio di diritto comune, che chiunque, a ragione del

(1) " Queste sono armi che i Parlamenti devono conservare, ma delle quali debbono saper fare un uso prudentissimo „. EMILIO BROGLIO, tornata 21 dicembre 1872. — " Ai nostri giorni non è facile uno di questi abusi del potere esecutivo che sono avvenuti nelle epoche più tristi della storia, ma... non siano arbitri delle garanzie costituzionali, e... se oggi siamo liberi da ogni sospetto, nessuno può assicurarci che non spunti un giorno procelloso „. GIUSEPPE PISANELLI, ivi. — " L'efficacia latente, ma tanto più benefica di quelle garantie, consiste nella virtù che esse hanno, semplicemente perchè sono scritte e riconosciute, di prevenire i pericoli ed i tentativi contro i quali sono istituite... dando ai legislatori l'indipendenza e la sicurezza di cui abbisognano per esercitare senza tema o pressione di sorta il loro eminente ufficio „. P. S. MANCINI, Relazione cit., p. 4; e vedi anche G. D. ROMAGNOSI, *Scienza della cost.*, parte I, § 51.

suo carattere pubblico, gode di una prerogativa, non vi può rinunciare. Così ritennero il Parlamento inglese ed il subalpino [1], così i tribunali francesi [2]. Il legislatore accusato può dimettersi [3], come può chiedere che siano affrettati gli atti conducenti al processo [4], ma nulla più. Il privilegio non appartiene ai membri della Camera, diceva Tommaso Jefferson, ma all'Assemblea ed è colpevole chi vi rinuncia.

I limiti delle indagini consentite all' Assemblea sono stati intesi in modo diverso. Alcuni vorrebbero circoscrivere l'esame al fatto materiale di una indebita ingerenza del potere esecutivo, consentendo l'autorizzazione quando si tratta di querela d'azione privata, di processo iniziato prima che l'accusato fosse deputato, di reato e di procedura affatto estranei alla politica. Altri, invece, convinti che le traccie della indebita ingerenza del potere esecutivo rado si trovano nella requisitoria e nelle tavole processuali, riconoscono alla Camera la facoltà di esaminare in ogni caso l'intrinseco valore della domanda. La persecuzione politica può manifestarsi anche collo immaginare un fatto insussistente, coll' attribuire ad un fatto caratteri di reato, ed in entrambi i casi, tanto col promuovere l'azione pubblica, che coll'eccitare una azione privata [5], laonde parmi assai più semplice porre il principio, che la Camera ha facoltà di esaminare in ogni caso se il potere giudiziario agisca di per sè, come agirebbe contro qualsiasi altro cittadino, o per comando, per suggestione, per ossequio verso il potere esecutivo, ovvero solo perchè trattasi di un rappresentante della nazione. Spetta alla giustizia indagare se il reato sia grave o leggiero, se fondata o no sia l'accusa; la Camera deve esaminare se la domanda sia inspirata a passione politica, se risponda ad un interesse di partito o ad una vendetta elettorale [6].

Tuttavia non mancano autorevoli decisioni parlamentari, secondo le quali " solamente un interesse d'ordine superiore,

(1) Relazione sulla domanda a procedere contro Eugenio Lachenal, *Atti parl.*, 1853-54, *Docum.*, vol. 3, p. 1624.

(2) Trib. correz. di Reims, 29 marzo 1862; id. di Parigi, 26 nov. 1880.

(3) Come i Senatori citati a p. 817, nota; e come fecero l'on. Felice Genero il 26 maggio 1868, l'on. Pietro Rosano nel 1894 ed altri.

(4) Cam. Dep. francese, 11 maggio 1876, 10 genn. 1884; Parlamento italiano, Camera dei Dep.: 7 dicembre 1874, 9 maggio 1876, 7 maggio e 11 giugno 1877, 23 giugno 1884, 26 gennaio, 24 e 28 febbraio, 20 marzo 1885 ecc.

(5) Mancini e Galeotti, op. cit., p. 541.

(6) E. Pierre, op. cit., p. 1086.

fatti bene accertati, circostanze gravi possono permettere di dare in balìa del potere giudiziario la libertà e l'onore di un membro del Parlamento „ (1). Per queste ragioni la Camera dei deputati italiana rifiutò per lo più di autorizzare la procedura contro deputati imputati di duello (2), al punto che sebbene il Codice penale del 1889 abbia aggravata la pena del duello, i membri delle Camere si battono ormai impunemente, perchè l'autorità giudiziaria talvolta neppure domanda più di procedere e finge di ignorare quello che tutti sanno (3). Anche per altri reati lievi, o connessi alle lotte elettorali, come possono essere alcune ingiurie, certi reati di stampa e somiglianti si rifiutò talvolta l'autorizzazione (4), come avvenne nella Camera francese ed in altre (5).

Fu sempre chi reputò che il Parlamento non dovrebbe affatto entrare nell'esame dei fatti e nella loro giuridica valutazione. Ma nella Camera Subalpina vi si entrò sempre, senza riguardo alcuno. Diceva l'on. Giovanni De Foresta, che “ per poter prendere la sua deliberazione, la Camera deve fare le necessarie indagini, non solo sulla natura, ma ben anco sulla

(1) Relazione dell'on. PEULEVEY, alla Cam. dei Dep. di Francia il 21 marzo 1883: E. PIERRE, op. cit., p. 1086.

(2) Nella prima relazione presentata nel Parlamento Subalpino il 18 maggio 1850 sulla domanda di autorizzazione a procedere contro i deputati Camillo di Cavour e Giulio Enrico Avigdor, si esaminarono i due inconvenienti; da un lato la poca moralità del rifiuto, dall'altro la privazione di un collegio del suo deputato. Successivamente, le venti e più domande di autorizzazione a procedere per duello si lasciarono cadere senza riferire; una del 26 gennaio 1885 concluse schiettamente con una sospensiva indefinita, dopo una discussione nella quale furono largamente discusse le diverse soluzioni. *Atti parlam. Cam. dei Dep.* Legisl. XV. Sess. I, vol. XI, pp. 11019-11029.

(3) Nei duelli Cavallotti-Corvetto (24 marzo 1889), Imbriani-Torraca (25 giugno 1889), Ungaro-D'Arco (24 maggio 1890) ed in altri non si domandò autorizzazione a procedere. — Nella tornata del 16 febbraio 1891, essendosi accumulate e venute in discussione varie domande di autorizzazione a procedere per duello contro dodici deputati, fu dall'on. Michele Torraca proposta la sospensiva, che, non opponendovisi il relatore Pietro Nocito, la Camera approvò. V. la relativa discussione ed i *Docum.* N.i 243-250. Legisl. XVII.

(4) Vedi la nota 5 a pagina seguente.

(5) La Camera francese rifiutò di accordare l'autorizzazione a procedere per reati di caccia (30 giugno 1873, 9 febbraio 1877, 29 marzo 1888), di diffamazione (30 giugno 1873, 13 giugno 1882, 26 marzo e 20 maggio 1885, 1 luglio 1886, 24 marzo 1888, 18 marzo 1890, 20 gennaio 1891: in altri casi l'autorizzazione fu accordata); scrocco (9 aprile 1881): arresto arbitrario e vie di fatto (18 luglio 1881, 4 aprile 1886 e 27 marzo 1890) ecc.

verità dei fatti „ (1). Un altro illustre magistrato, Raffaele Conforti, affermava il diritto della Camera di " sottoporre ad esame l'indole dell'azione „, e considerava siffatto freno posto agli agenti del Pubblico Ministero come " tanto più opportuno, in quanto essi sono agenti amovibili del potere esecutivo „ (2). Infine P. S. Mancini, ancora più esplicitamente asseriva, che la Camera può desumere gli elementi che determinano in questi casi il suo apprezzamento morale e politico tanto dall'esame se, a proprio avviso, concorrano le condizioni richieste per l'amminissibilità dell'azione penale, se il fatto denunciato racchiuda gli estremi giuridici del reato, e se la prova del medesimo raccolta nell'istruzione risulti abbastanza concludente, e può desumerli altresì dall'indole e gravità dell'imputazione, dalle circostanze del paese o delle persone, dallo stato dell'opinione pubblica, onde inferirne se appaia miglior consiglio consentire il procedimento penale durante la Sessione, o attendere la chiusura di questa perchè la giustizia possa spiegare liberamente la sua azione (3). Non mancò d'autorevoli campioni anche la contraria opinione, secondo la quale la Camera non dovrebbe occuparsi dei fatti, nè affrontare qualsiasi discussione giuridica, riserbando intero ed impregiudicato ai tribunali il giudizio sul fatto e sul diritto (4); ma la Camera si attenne di prevalenza alla prima opinione e molte volte ricusò perciò l'autorizzazione a procedere contro i suoi membri (5).

(1) Domande a procedere contro l'on. Agricola Chenal, *Cam. dei Dep.*, Legisl. V, Sess. I, 1 luglio 1854, *Docum.*, p. 1624.

(2) Domanda a procedere contro l'on. Carlo Luzi, *Cam. dei Dep.*, Legisl. VIII, Sess. I, *Docum.* 170 e 170 *A*, 13 e 19 gennaio 1862, Rel. R. Conforti.

(3) Domanda a procedere contro l'on. Panfilo Ballanti, *Cam. dei Dep.*, Legisl. VIII, Sess. II, *Docum.* 336 e 336 *A*, 18 e 21 aprile 1865, Rel. P. S. Mancini, e confr. la relaz. del medesimo sull'art. 45 dello Statuto, p. 17.

(4) Questa dottrina fu più volte sostenuta alla Camera ma specialmente in occasione della discussione sulle domande a procedere contro gli on. Pietro Sbarbaro, Andrea Costa, De Felice Giuffrida ecc. altrove citate. Fu persino chi affermò che si doveva accordare l'autorizzazione anche quando la Commissione l'aveva negata all'unanimità per prescrizione dell'azione penale. *Cam. dei Dep.*, Legisl. XI, Sess. II, 18 maggio 1872, sulla domanda a procedere contro l'on. Carlo Mazzucchi. Documento 114 *A*. Rel. Mauro Macchi.

(5) Sin dai primi anni del Parlamento italiano non mancarono esempi di diniego della facoltà di procedere. Così la Camera non accordò la facoltà di procedere contro Carlo Luzi (Doc. 170, 1 febbraio 1862), Carlo Mazzucchi (Doc. 114, 22 apr. 1869), Carlo Carbonelli (Doc. 194, 17 giugno 1873), Giuseppe Toscanelli (Doc. 39 *bis*, 31 maggio 1875), Pasquale Billi (Doc. 42, 7 giugno 1875), mentre in altri casi la domanda non ebbe seguito. Più tardi i rifiuti furono più frequenti, e per dir solo

Noi riteniamo che le prerogative parlamentari si estendano all'intera materia penale, perchè in tutti i casi, anche trattandosi di una semplice contravvenzione, si può riuscire alla privazione della libertà personale, e perchè sarebbe insufficiente consentire per i minori reati il processo e star paghi si chiedesse l'autorizzazione per eseguire la condanna (1). Ma

dell'ultima legislatura, la XVIII, non furono accolte le domande di autorizzazione a procedere contro M. R. Imbriani, per reato di stampa (Doc. 327, 6 aprile 1894), Smeraldo Zecca per duello (Doc. 328, id.), Tancredi Galimberti, per diffamazione a mezzo della stampa (Doc. 330, id.) e per duello (Doc. 331, id.), Cornelio Guerci pure per duello (Doc. 334, id.); Fortunato Marazzi, per ingiurie pubbliche (Documento 361, 29 maggio 1894); altre domande caddero nel dimenticatoio. Una domanda di autorizzazione a procedere contro Pietro Casilli, per associazione a delinquere venne respinta per l'evidente intromissione del potere esecutivo nell'architettare l'accusa (Doc. 367, 11 maggio 1894),

(1) Il 21 aprile 1871 la Camera autorizzava a procedere per contravvenzione alla legge sul bollo contro l'on. Alceo Massarucci, e Urbano Rattazzi dimostrava che non era il caso di distinguere reato da reato. Invece non reputò necessario accordare l'autorizzazione a procedere contro l'on. Luigi Pellegrino per una contravvenzione alla legge sulla pesca. " La Commissione — diceva il relatore onorevole Desiderato Chiaves — ha creduto di restringere quelle prerogative le quali sono tenute in conto tanto più quanto meno sono applicate ". E l'on. Tommaso Villa, ministro di grazia e giustizia, si compiaceva " d'una giurisprudenza più conforme allo Statuto ed alle prerogative della Camera medesima ". *Cam. dei Dep.*, Legisl. XIV, Discuss., vol. IV, pag. 3648. Lo stesso principio adottava la Camera poco appresso, dichiarando non necessaria l'autorizzazione a procedere chiesta contro l'on. Luigi Mascilli per contravvenzione prevista dagli art. 177 e 248 del Cod. di commercio. Id., 8 febbraio 1888. Invece, in un caso di domanda a procedere contro l'on. Biagio di Baucina per contravvenzione all' editto Pacca, il relatore, on. Bruno Chimirri, concludeva in questo senso, ma la Camera il 14 giugno 1883, come poi, il 2 febbraio 1884, si attenne all'opinione contraria. La questione fu risollevata dall'on. Luigi Lucchini, nella Relazione sulla domanda a procedere contro l'on. Giuseppe Carli, imputato di contravvenzione agli art. 28 e 29 della legge di pubblica sicurezza. Si ritenne cioè doversi " escludere dall'obbligo dell'autorizzazione parlamentare le imputazioni e i procedimenti che non compromettano sia la riputazione, sia la libertà personale del deputato. Non quindi ogni contravvenzione, nè le sole che importino pene pecuniarie, ma tutte quelle per le quali, giusta l'art. 271, 1, del Codice di procedura penale, si può procedere e l'imputato può difendersi senza coercizioni o vincoli personali ". Legisl. XVIII. Sess. I, Doc. 329 *A*. — Cfr. Cass. di Roma, sentenza 18 giugno 1891, ricorso on. Ponti. Certo molte e gravi ragioni stanno per questa tesi; ma nella maggior parte dei casi riuscirebbe a peggior danno della giustizia, perchè il deputato, sapendo che non può essere arrestato, non pagherebbe la multa.

In Francia il 24 luglio 1886 la Camera riconobbe che anche in caso di contravvenzione è necessaria l'autorizzazione della Camera. Nel 1892 due deputati furono citati ai tribunali di polizia per contravvenzioni l'uno alla legge sulle riunioni pubbliche e l'altro a un decreto del prefetto; il ministro di grazia e

fuor della materia penale, la prerogativa non si può applicare, sia perchè vi possono essere multe ed ammende, ma non sono pene in quanto non corrispondono ad un reato (1), sia perchè trattasi di responsabilità civile (2), sia infine perchè trattasi di semplici provvedimenti disciplinari (3). Ed all' efficacia della prerogativa medesima giova intenderla piuttosto restrittivamente, per guisa da applicarla soltanto a tutela dell' uomo politico. nell'esercizio delle sue funzioni.

Inteso il privilegio con coteste limitazioni, non possiamo ritenere che sia " un'arma del passato... ripugnante all' uguaglianza civile ed alla divisione dei poteri dei nostri tempi ", come ebbe a definirlo anche Luigi Palma (4); lo riconosciamo invece necessario, molto più della garantia amministrativa che è pur concessa a taluni funzionarii, e non meno dell'inviolabilità del monarca. Sarebbero al contrario in condizioni inferiori agli altri cittadini i legislatori, se essi, unicamente perchè tali, potessero esser bersaglio alle violenze del potere, alla velleità di " processi celebri " di certi magi-

---

giustizia Ricard fece delle riserve sul punto di diritto, ma diede istruzioni per rinnovare la citazione a sessione chiusa. E. PIERRE, op. cit., 1069. Nel Belgio, il testo della costituzione e i suoi motivi non lasciano dubbio sulla necessità dell'autorizzazione *en matière criminelle, correctionelle ou de simple police.*

(1) Sono numerosissimi i comandi ed i divieti delle leggi sanitarie, delle leggi sulle imposte e di molte altre, alla cui violazione consegue l'applicazione di una multa senza che esista un reato. Altrettanto si può dire di varie disposizioni del Codice civile (art. 123-129, 404, 405, 1984 ecc.), del Cod. di comm. (art. 177, 248 ecc.). Non sono reati il pagamento tardivo o insufficiente di una imposta o la mancata presentazione dei quadrupedi, sebbene possa conseguirne una condanna a multa od ammenda con sentenza di Tribunale; ed in questo sono concordi la Camera dei deputati (18 gennaio 1888) e l'autorità giudiziaria (Cass. di Roma, 18 giugno 1891 " Filangieri " 1891, parte II, p. 632.

(2) Corte di cass. di Firenze, 8 gennaio 1870; " Annali della giurisprudenza italiana " 1870, parte I, pp. 112-119. — Così in Francia, caso Belmontet, 27 genn. 1859; caso Gavini, 1868; Corte d'app. di Montpellier, 14 luglio 1873; DALLOZ, " Recueil périodique " 1862, I, 50; 1868, III, 28. E. PIERRE, op. cit., p. 1075. — Così in Belgio, nella relazione sulla costituzione si dichiara che " nulla può arrestare le azioni civili, anche se derivanti da un reato ". Soltanto secondo la costituzione boliviana del 1878 occorre in questi casi l'autorizzazione della Camera e per tutta la Legislatura.

(3) Corte di cass. di Napoli, 5 aprile 1869; " Legge " 1869, p. 1034, ricorrente L. Minervini deputato. — Si vedano le interpellanze mosse dall'on. ALFONSO VASTARINI-CRESI, sul caso dell'on. Carlo Turi, capitano di vascello, messo agli arresti in applicazione dell'art. 209 del regolamento di disciplina militare, nella tornata 24 novembre 1886 e quelle svolte nelle tornate del 16 e 18 febbraio 1889 sul caso del generale F. Mattei.

(4) *Dir. cost.*, vol. II, cap. VII, p. 372.

strati, alle persecuzioni degli avversari politici: la prerogativa lungi dal metterli di fatto in condizioni privilegiate, li agguaglia agli altri cittadini, e certo non per loro interesse. In moltissimi casi il legislatore preferirebbe, che una accusa di violenze, di vie di fatto, di diffamazione e peggio, forse infondata, spesso leggiera, si risolvesse nella pretura domestica, anzichè vederla diluita due o tre volte nei giornali avversi a lui ed al partito, con compiacenza infinita. Nel savio e moderato uso della prerogativa sono riposti essenzialmente il suo indiscutibile valore e la sua non dubbia efficacia.

3. *Altre questioni sulla prerogativa parlamentare.* — La materia delle prerogative parlamentari solleva molte altre questioni di minor conto, sulle quali ci limiteremo a brevi considerazioni. Si domanda anzitutto chi abbia diritto di interpretare l'art. 45 dello Statuto, ed in genere di determinare l'estensione ed i limiti della prerogativa. Quando si pensi all'origine ed alle ragioni di questa, la risposta non può essere dubbia. Siffatta interpretazione spetta all'Assemblea, essendo essa sola giudice delle proprie prerogative, come ebbero sempre a ritenere il Parlamento inglese e gli altri dei più liberi Stati. Se l'autorità giudiziaria si ostinasse in opposta sentenza, il potere esecutivo dovrebbe ricusarne l'esecuzione. Ad ogni modo, il Parlamento potrebbe biasimare il Gabinetto che la consentisse, per cui ad esso spetterebbe sempre ed in ogni caso l'ultima parola[1].

(1) Blackstone, I, p. 285; Jefferson, pp. 10, 19, " il privilegio è una prerogativa che appartiene alla Camera e di cui essa usa come meglio crede ", e si vedano in E. May, capo VI, le dichiarazioni fatte in questo senso dagli stessi giudici inglesi, ad onta di qualche contrasto. Secondo la deliberazione del Comitato che studiò la questione nel 1837 " la Camera ha sola ed esclusiva giurisdizione per decidere dell'esistenza e dell'estensione dei suoi privilegi... e se qualsiasi Corte o Tribunale presumesse decidere sopra materie concernenti il privilegio, in opposizione alle risoluzioni dell'una e dell'altra Camera ed alle leggi del Parlamento, ciò costituirebbe violazione e disprezzo dei privilegi del Parlamento ". Così dichiarò in Francia Odilon-Barrot, " Moniteur ", 20 avril 1847, e ripeterono altri in numerosi casi, dopo il 1871. Per il Belgio si vedano le sedute della Camera del 18 gennaio 1855 e 30 gennaio 1856, " Ann. parlam. ", 1854-55, p. 501; e 1855-56, p. 454. In questo senso v. anche C. Cadorna, Relaz. cit., p. 4; e P. S. Mancini, id., § 7, pp. 34-37.

Per l'opinione contraria si vedano le sentenze della Corte di Cass. di Torino, 8 giugno 1854 nell'affare Buttini, della Cassazione di Firenze, 15 dicembre 1869 nell'affare Lobbia, e di quella di Roma, 18 giugno 1874 e 11 febbraio 1895 sul ricorso Prampolini. " Giurisprudenza italiana ", vol. XLVII, 1895, parte II, pag. 84-117 Si veda anche l'ordine del giorno del Senato, 10 e 17 giugno 1863, che richiamava l'autorità giudiziaria a tenersi nei limiti nel caso della perqui-

Quanto alla durata della prerogativa, noi abbiamo veduto che in Inghilterra la pratica costituzionale attribuì sempre all'elezione l'efficacia di sottrarre chi diventa membro dell'Assemblea all'arresto ed alla procedura per ragioni politiche, sicchè in pratica la prerogativa si può dire connessa alla qualità di deputato, perchè la Camera dei Comuni non si proroga mai per più di ottanta giorni. Il deputato vi ha diritto appena eletto, anche se la convalidazione dell'elezione fosse sospesa, e la contraria dottrina prevalsa in Francia in caso di aggiornamento della Camera è stata vivamente censurata [1]. In Italia i tribunali e la stessa Camera ritennero che la prerogativa avesse la durata della sessione [2]; ma quando ebbero ad esaminare la questione in modo esplicito, l'on. P. S. Mancini, nella relazione più volte citata, ritenne, che la immunità dell'arresto sia limitata alla durata della sessione, mentre il diritto di non essere sottoposti ad accusa od a giudizio " è attribuito ai deputati senza distinzione e limitazione di tempo, e perciò finchè durano in essi il mandato e la qualità di rappresentanti della nazione „ [3].

A me pare, che in questa materia, come in altre, si debba tener conto della fretta con cui lo statuto fu compilato, delle non poche imprecisioni sue, dello spirito e della ragione d'essere

---

sizione al Senatore Di Sant' Elia. *Atti del Sen.*, Legisl. VIII, Sess. 2ª, 17 giugno 1863. — G. B. Ugo, op. cit., nella " Rassegna di sc. pol. e soc. „, anno V, vol. II; Alfredo Forack di Villaforesta, op. cit., p. 31.

Essendo stata chiesta alla Camera l'autorizzazione a proseguire in Cassazione il giudizio contro l'on. Gregorio Agnini, sottoposto a giudizio penale mentre la Sessione era chiusa, la Camera dichiarò che il privilegio dell'art. 45 è continuo e ritenendo che nel caso il giudizio fosse stato malamente iniziato, ricusò l'autorizzazione a proseguirlo. *Atti parl. Cam. dei dep.*, Legisl. XIX, Sess. I. — " Tutto questo è un disordine — dice l'avvocato generale presso la Corte di Cassazione di Roma, Emilio Pascale — che offende del pari le attribuzioni del Parlamento e quelle dell'ordine giudiziario „, ed invoca una legge la quale " o renda impossibili conflitti di questa specie o dia modo di risolverli „. *Discorso del 2 gennaio 1896*. Roma, 1896, p. 23.

(1) Cour de cassation, 10 avril 1847; Trib. correctionnel de Tulle 10 mars 1890; Sirey, " Recueil „, 1890, II, 221; E. Pierre, pp. 1059-1061, che riferisce il celebre parere dato in proposito dagli avvocati Odilon Barrot, Marie e Billault, il 20 marzo 1847.

(2) Corte di cass. di Firenze, 18 genn. 1870 " Ann. di Giuris. „, IV, III, p. 4; A. De Foresta, Relaz. cit.; P. Puccioni, Doc. 1867-68, n. 38 A; Paolo Ercole, Doc. 1873, n. 194 A; P. S. Mancini, Doc. 1863-64, n. 336 A., e così Filippo de Falco, 21 dic. 1872, D. Chiaves, 1 febb. 1862 ed altri.

(3) Relaz. citata, pp. 39-40.

d'ogni istituto. Nel caso d'arresto per debiti, la prerogativa del deputato durava incontestabilmente non solo quanto la sessione, ma altresì tre settimane prima e tre dopo (art. 46): è egli possibile, che negli altri casi si limiti alla durata della sessione, o che la prerogativa si estenda a tutta la legislatura pel processo, ma non per l'arresto? Le ragioni dette a giustificarlo valgono per tutta la legislatura, perchè il deputato non esercita il suo mandato soltanto durante le sessioni in Parlamento; perciò il legislatore usò la parola *sessione* in luogo dell'altra per un evidente equivoco, e nel successivo articolo, in caso di arresto per debiti, limitò la durata della prerogativa. La quale è interpretazione punto giuridica, lo riconosco, ma di fronte a certi abusi del potere esecutivo, ed a certe fiacche condiscendenze della pubblica opinione, parmi la sola conforme alla necessità d'una politica liberale, la sola adatta a tutelare le istituzioni parlamentari.

La domanda di autorizzazione a procedere si deve presentare anche per continuare il procedimento contro chi fosse eletto mentre già vi soggiaceva [1], tanto se egli si trova a piede libero, come se fosse già arrestato [2]. Così secondo le costituzioni e le leggi del Belgio, dell'Austria, della Prussia, della Germania e del Wurttemberg, mentre in Francia siffatti casi lasciavano luogo a molti dubbi, tolti di mezzo dalla legge costituzionale del 16 luglio 1875 (art. 14) la, quale dispone. che ciascuna Camera può reclamare la sospensione del pro-

---

(1) Camera dei deputati, domanda a procedere contro l'on. Felice Cavallotti, 3 febbraio 1874; id. contro l'on. Sebastiano Cannizzo, 28 maggio 1875; Corte d'assise di Napoli, id. contro l'on. Filippo De Boni, 16 agosto 1861; Cass. di Roma, id. contro l'on. Gabriele Colonna di Cesarò, 13 dic. 1871; Cass. di Firenze, id. contro l'on. Ranieri Simonelli, 6 dic. 1875; Mancini, Relaz. cit., p. 34 e seg. — Per la dottrina che limita la prerogativa alla sessione si veda specialmente la citata sentenza della Cass. di Roma 11 febbraio 1895 " colla quale scrive — un autorevole commentatore — la magistratura italiana si è assunta la grave responsabilità di due affermazioni (la competenza sua e la limitazione del privilegio alla sessione) contrarie l'una e l'altra ai più corretti principii del diritto pubblico nazionale quali erano stati sino ad ora intesi; e se la è assunta in circostanze ed in momento in cui, per una fatalità eccezionale, eppur molto spiacevole, queste affermazioni sembrano più gradite agli organi supremi del potere esecutivo ". " Giur. it. ", loc. cit., pag. 83.

(2) Mancini, ivi; O. de Kerchove, *De l'inviol. parlam.*, p. 35. — L'art. 807 del Cod. proc. pen. sulla guarentigia amministrativa è applicabile anche alla prerogativa parlamentare. Corte di cass. di Firenze, 18 genn. 1870. " Annali di giur. ital. ", 1870, I, pp. 112-119.

cesso di un cittadino eletto deputato o senatore, in qualsiasi momento ed in qualunque stato della causa, come pure il suo proscioglimento se fosse detenuto, anche perchè arrestato in flagranza. La deliberazione può essere proposta e adottata seduta stante, non essendo in causa nè la persona nè il fatto imputatole, ma esclusivamente la prerogativa dell'Assemblea [1]. Anche Luigi Palma trova giusti in questo punto i nostri procedimenti parlamentari [2], censurati invece da Lodovico Casanova e da altri [3].

La magistratura italiana ha ritenuto, che per procedere in grado di cassazione non è necessaria alcuna autorizzazione, non trattandosi di un vero giudizio, ma di una pronuncia fra la legge e la sentenza impugnata, come se essa non potesse avere per effetto di assoggettare l'imputato assolto in grado d'appello al peso di un nuovo giudizio ed al pericolo di una nuova condanna [4], come afferma che anche l'eletto condannato a pena superiore ai tre mesi di carcere deve costituirsi perchè il suo ricorso possa discutersi in Cassazione [5], non mancano nella Camera italiana ed in altre esempi di cittadini eletti mentre espiavano la pena loro inflitta da condanne passate in giudicato e tuttavia rimessi in libertà per espressa risoluzione della Camera [6].

In Francia ed in qualche altro Stato retto a forma repubblicana, le Camere possono chiedere la scarcerazione del cittadino eletto a farne parte anche quando la condanna cui soggiace sia passata in giudicato. Confesso che codesta specie di diritto di grazia, anzi semplicemente di sospensione della pena riconosciuto al popolo, cioè a chi lo rappresenta, parmi con-

(1) Si vedano i casi nei quali fu applicata tale disposizione, Camera dei deputati, seduta del 13 dicembre 1879, 3 marzo 1884, 14 febb. 1887, 9 nov. 1891, ecc.

(2) *Corso di diritto cost.*, vol. II, pp. 492-493.

(3) *Corso di diritto cost.*, vol. II, sez. XXIII, p. 237;

(4) Corte di cass. di Torino, 8 giugno 1853; Id. di Firenze, 6 dicembre 1873, " Annali della Giur. ital. ", I, 2, 20. — Contra: Camera dei deputati, Relaz. C. Cadorna, pp. 11-13; Relaz. P. S. Mancini, p. 34. In tal senso si pronunciò anche Giovanni de Falco (Proc. gen. presso la Cass. di Roma), 15 genn. 1886.

(5) Cod. proc. pen., art. 657 e legge sulla istituzione della Cass. di Roma, art. 8; G. Arcoleo, Relaz. sulla domanda a procedere contro l'on. Pietro Sbarbaro, Doc. 1882-86, n. 394 A, e tornata 14 aprile 1886. Mancini e Galeotti, op. cit., pp. 529-531 e E. Pierre, op. cit., pp. 1065-1067.

(6) Caso dell'on. Bonaventura Buttini, condannato con sentenza 8 giugno 1854 e 9 febbraio 1855 passata in giudicato dopo che era già deputato, relaz. C. Cadorna, 4 maggio 1855 ed altri.

forme al principio della sovranità nazionale, sopratutto in una repubblica, e non mi parrebbe del tutto assurdo anche in una monarchia costituzionale [1]. L'elezione a deputati di cittadini che si trovano sotto il peso di una condanna per reati comuni è per lo più una vera aberrazione, possibile solo tra popoli privi di retto senso politico, o traviati da preoccupazioni settarie: ma può essere anche una protesta della coscienza pubblica contro condanne esagerate ed inique, o pronunciate, in modo eccezionale, per reati politici [2]. Giuseppe Zanardelli a buon diritto affermava, " che la forza degli Stati è riposta nel geloso rispetto delle decisioni dell'autorità giudiziaria, custode delle nostre leggi, franchigia delle nostre franchigie ", e citava l'esempio di Socrate che a Critone, il quale lo eccitava alla fuga per sottrarsi alla più iniqua delle sentenze, guardando serenamente il nappo ferale risponde: " Credi tu che possa reggersi uno Stato nel quale le sentenze dei tribunali rimangano ineseguite e deluse? " Ma altrettanta ragione aveva forse M. R. Imbriani quando interrompeva l'inno del Ministro alla giustizia " il solo sentimento a cui gli uomini si inchinano senza alcuna riserva ", ricordando che " vi è anche la giustizia turca " [3]. E per quanto il relatore della giunta parlamentare non reputasse la questione degna della sua attenzione, non mancarono in seno alla Giunta delle elezioni voci più autorevoli le quali ritennero che l'ineleggibilità sancita dall'art. 81 della legge elettorale politica riguardi solo le condanne inflitte dai

(1) Anche se la Camera ha autorizzata la procedura occorre una nuova autorizzazione per l'arresto. *Cam. dei dep.*, ordine del giorno Cesare Parenzo, 14 aprile 1886; relazione Giorgio Arcoleo, loc. cit.; rel. P. Nocito sulla domanda di autorizzazione a procedere contro l'on. Andrea Costa " ritenuto che nel caso in cui la procedura penale contro un deputato avesse bisogno di esplicarsi mediante l'arresto del medesimo sarebbe necessaria una speciale autorizzazione, che non può esser reputata compresa in quella d'interrogarlo e di procedere contro di lui... " *Id.*, 13 febbraio 1889, e si veda la discussione 19, 20, 21 marzo 1890. Prevalse l'opinione che si possa ricusare l'esecuzione di una sentenza nel solo caso in cui risulti che l'intromissione del potere politico abbia potuto alterare l'andamento e il risultato del processo. Mancini e Galeotti, op. cit., appendice, pp. 80-83.

(2) Pietro Sbarbaro scontava una condanna di 7 anni allorchè fu eletto deputato di Pavia, nel settembre del 1889. Una proposta di dichiararlo libero fatta alla Camera dall'on. M. R. Imbriani venne ritirata; la domanda presentata dall'eletto " perchè la Camera lo mettesse in grado di esercitare il suo mandato " venne respinta il 22 marzo 1890, senza risolvere alcuna questione di massima.

(3) Tornata del 21 marzo 1890.

tribunali ordinarii ed in conformità agli articoli 70 e 71 dello Statuto (1).

La domanda dell'autorizzazione a procedere deve essere presentata quando siano già raccolti indizii sufficienti per ritenere che trattisi veramente d'un reato, ed esso possa essere imputato al legislatore. È molto deplorevole la leggerezza estrema colla quale si richiese invece talvolta l'autorizzazione a procedere in base a semplici indizi (2), per cui giustamente la Camera, il 10 dicembre 1888, invitava il ministro guardasigilli " a presentare la domanda di autorizzazione per la traduzione in giudizio di un deputato quando sorga dalla richiesta del magistrato allegata in processo il motivo della traduzione, per il bisogno di un atto qualsiasi che riguardi la chiamata del deputato avanti il magistrato, o che colpisca la di lui persona o il di lui domicilio „ (3). Per conseguenza la domanda deve essere accompagnata da tutti gli atti ed i documenti necessari a giudicarne, conforme al principio dell'antica sapienza pel quale *cui jurisdictio data est, ea quoque concessa esse videntur sine quibus jurisdictio explicari non potest* (4). Le domande non possono, come in Francia ed altrove, venir mandate direttamente alla Camera, ma devono essere presentate dal guardasigilli, sebbene, non potendo egli esaminare gli atti nella parte sostanziale, trattisi di una semplice formalità (5).

In Francia, come in altri Stati, si ritiene che non solo un

(1) Rel. CARLO DONATI sulle elezioni degli on. Nicola Barbato, Garibaldi Bosco e De Felice Giuffrida nei collegi di Cesena, Milano V, Palermo IV, Catania II. Legis. XVIII, Sess. 1, *Doc.* XI, 6. Seduta del 12 luglio 1895.

(2) Cod. di proc. pen., art. 872; GIOVANNI DE FALCO, *Camera dei dep.*, 21 dic. 1872 e Corte di cass. di Firenze, 18 genn. 1870. — " La vostra Commissione non crede che l'art. 45 impedisca di ricevere la denuncia e la querela, d'accertare il corpo del reato, d'udire i testimoni, di raccogliere i documenti, e di compiere atti di istruzione sino al mandato di comparizione „. G. MANTELLINI, Camera dei dep., 11 giugno 1872, ivi, 16 dicembre 1874; 14 giugno 1883; 28 febbraio 1885.

(3) *Atti parlam.*, Discussione sulla domanda di autorizzazione a procedere contro l'on. Nicola Pelosini, 10 dic. 1888. Così nella seduta del 15 marzo 1894 respingeva la domanda di autorizzazione a procedere contro l'on. Tancredi Galimberti, anche per insufficienza dell'istruzione, Rel. ATTILIO BRUNIALTI, *Docum.* 330.

(4) Leg. 2 Dig. *De jurisdict.* Corte di cass. di Firenze, " Ann. della Giurisprudenza italiana „, 1870, vol. IV, parte III, pp. 3-9.

(5) I contrari precedenti del 1861 (contro C. Luzi) e del 1884 (contro F. Lovito e G. Nicotera) di domande mandate direttamente alla Camera furono biasimati. Sui limiti della competenza del ministro vedi G. DE-FALCO, *Camera dei dep.*, 21 dic. 1872.

membro del Parlamento non può esser citato con mandato di comparizione, ma sono generalmente accolte le scuse di chi, citato a deporre come testimonio, non si presenta a cagione dei lavori parlamentari. L'esclusione del mandato di comparizione parmi evidente, perciò che qualora il citato non obbedisca, egli dovrebbe essere appunto " tradotto in giudizio ", contro il divieto dell'art. 45 dello Statuto. Il potere del magistrato è sospeso in tutto ciò che ha relazione colla libertà personale dell'imputato, ed il mandato di comparizione non è diverso dal mandato di accompagnamento. Così decisero in varie occasioni le Camere ed i tribunali di Francia [1] e del Belgio ed a mala pena si possono comprendere, come il risultato di un generale traviamento del retto senso costituzionale, le contrarie decisioni che in casi recenti si pronunciarono in Italia da magistrati che trovarono questa volta nella Cassazione di Roma il più giusto interprete dello Statuto e della prerogativa parlamentare [2].

Le domande presentate alla Camera si annunciano come le altre — in Francia molto opportunamente si tace il nome del deputato o del senatore incriminato —, seguono la procedura degli uffici, e vengono riferite alla Camera e da essa discusse. Ne derivano anzitutto una pubblicità intempestiva, che mette il legislatore alla berlina e dà, già lo avvertii, a tutta la stampa un'occasione per ripetere i fatti, le imputazioni e l'accusa; poi un indugio talvolta proprio deplorevole nel riferire sulla domanda, infine una frequente diversità di pareri e di proposte su questioni identiche. Il che potrebbesi evitare, se le domande venissero di regola inviate alla Commissione del Regolamento o ad altra speciale, nella quale potrebbero essere molto opportunamente compresi i magistrati che siedono alla Camera. Ma tutta la procedura dovrebbe essere segreta, almeno sino al momento in cui la questione viene portata al giudizio dell'assemblea con la relazione della Commissione, dovendo natu-

---

(1) Camera dei dep., 19 nov. 1830; Corte d'app. di Besanzone, 10 aprile 1865, e cfr. Chauveau, *Théorie du Code pénal*, vol. I, n. 1325, 1348 e Codice di proc. penale francese, art. 805.

(2) La Corte d'Appello di Roma aveva ritenuto che il mandato di comparizione non è traduzione in giudizio, 6 marzo 1895; contrariamente la Corte di Cassazione ritenne che l'on. Giovanni Giolitti neppur con mandato di comparizione poteva essere sentito su fatti dei quali egli non doveva rispondere all'autorità giudiziaria. 24 aprile 1895. All. al *Doc.* 120 *A.*, *Cam. dei dep.*, Legisl. XIX, Sess. 1, 12 dic. 1895.

ralmente la Camera essere chiamata a pronunciarsi, in ogni caso, anche se l'autorizzazione a procedere non venisse dalla Commissione consentita [1].

Questione altissima di prerogativa dell'assemblea, è norma dei migliori Parlamenti che la discussione non sia turbata da preoccupazioni politiche o partigiane, come avverrebbe se il potere esecutivo vi intervenisse. In questo senso si pronunciava il 20 giugno 1884 il presidente del Consiglio Agostino Depretis, pur avvertendo che " quando il Ministero vedesse stabilirsi nella Camera una giurisprudenza politica, la quale potesse mettere in pericolo il buon andamento dell'amministrazione della giustizia, sarebbe costretto a riprendere e riprenderebbe la sua libertà d'azione „. La stessa dottrina confermava il ministro di grazia e giustizia Giuseppe Zanardelli [2]. Difatto sino al 1886 il Governo intervenne nella discussione solamente per difendere l'autorità giudiziaria [3], per esprimere il suo avviso sulla procedura più conveniente [4], o per aderire al parere pressochè unanime della Camera [5]. Invece il 14 aprile 1886 il guardasigilli Diego Tajani dichiarava non essere in facoltà dell'Assemblea menomare i diritti della magistratura e modificare, neppure nel modo più indiretto, le leggi che regolano la forma dei procedimenti penali; il 5 dicembre 1889 l'on. presidente del Consiglio Francesco Crispi dichiarava che sarebbe un eccesso di potere applicare l'articolo 45 al caso Sbarbaro, e la Camera doveva respingere la sua domanda, come dichiarò nuovamente, d'accordo coll'onorevole G. Zanardelli, nelle tornate del 5 e 17 dicembre 1889 e del 20 marzo 1890, ed ebbe a confermare anche più esplicitamente in altre successive. Ed in verità l'assoluta astensione

---

(1) " È a farsi voto, ed in questo è unanime il parere della Commissione, che si avvisi ad un metodo per il quale le domande di autorizzazione a procedere contro i deputati vadano soggette a minori formalità di preventive pubblicazioni „. *Rel. sulla domanda a procedere contro l'on. Felice Cavallotti. Doc.* 43 *A.*, 18 dic. 1373; e cfr. quanto ebbero a dire in proposito gli on. Bernardino Giannuzzi-Savelli, 14 giugno 1883, Luigi Guala, 26 gennaio 1885, Ruggero Bonghi, 14 giugno 1883 ed altri.

(2) " Trattandosi delle prerogative della Camera deve essere giudice essa stessa della loro estensione e dei loro limiti „. 8 febbraio 1888, e cfr. 10 dicembre 1888, 13 febbraio 1889, 20 marzo 1890.

(3) Nelle tornate del 21 dicembre 1872, 15 dicembre 1873, 28 febbraio 1885 e del 10 dicembre 1886 ecc.

(4) Nelle tornate del 9 marzo 1883, 24 febbraio 1885 ecc.

(5) Nelle tornate del 10 febbraio 1881, 14 giugno 1883, 8 febbraio 1888 ecc.

del Ministero da una discussione nella quale potrebbe essere in giuoco la stessa sua vita, dappoichè la Camera deve esaminare essenzialmente se v'è abuso del potere esecutivo od indebito ossequio del giudiziario, non si può sostenere.

Un'ultima questione può sollevarsi intorno al caso nel quale lo Statuto medesimo autorizza l'arresto di un membro dell'Assemblea colto in flagranza, cioè mentre commette il delitto o poco dopo averlo commesso (1). Bene provvede la legislazione austriaca, come già la costituzione francese del 1848, richiedendo che anche in questo caso l'arresto debba essere notificato all'assemblea. Così, nel silenzio o nel dubbio della costituzione, opportunamente la Camera dei rappresentanti del Belgio deliberò che il Governo deve avvertirla del seguìto arresto, affinchè possa, dove lo creda, esercitare la sua prerogativa (2). In Francia come agli Stati Uniti, si è ritenuto, che il processo anche in tal caso, non possa aver luogo se non coll'autorizzazione della Camera (3). In Italia furono arrestati il 26 agosto 1862 i deputati Antonio Mordini, Nicola Fabrizi, Salvatore Calvino ed Emanuele Pancaldo (subito rilasciato), come colti " in flagrante reato di insurrezione durante lo stato d'assedio ", ma il ministro Rattazzi fu costretto a dimettersi per sottrarsi alla condanna che, in seguito a questi arresti, lo avrebbe certamente colpito. Anche l'on. Giuseppe Garibaldi fu arrestato dopo Mentana, ma la discussione agitatasi in quella occasione nelle tornate dal 10 al 14 dicembre 1867 non riuscì ad alcuna conclusione. Rimase accertato da queste discussioni che l'arresto può seguire soltanto nel momento in cui il reato è commesso, ed anche in questo caso la prerogativa vuol essere interpretata largamente: *in dubiis pro libertate* (4).

4. *Libertà di parola e di voto.* — Al pari e più della inviolabilità è necessaria un'altra prerogativa parlamentare. la libertà di parola e di voto, la piena assoluta irresponsa-

---

(1) Cod. di proc. pen., art. 47; il Codice francese (art. 41) dice: " c'est le délit qui se commet actuellement, ou qui vient de se commettre, ou qui est poursuivi par la clameur publique ".

(2) Si vedano i discorsi degli on. De Kerchove de Denterghem, Rolin Jacquemyns, Devolder (ministro di gr. e giust.) e la relazione dell'on. Thibault, 14 e 29 aprile 1886.

(3) Camera dei dep., 1 luglio 1889, 30 marzo 1887, 28 febbraio 1882; PIERRE E., op. cit., pp. 1063, 1064.

(4) Relazione MANCINI, pp. 22-23, che trae ottimi argomenti per escludere la quasi fragranza dal diritto pubblico vigente della Francia e del Belgio.

bilità, di fronte alle leggi dello Stato, di quanto i legislatori dicono o fanno nell'esercizio delle loro funzioni. In Inghilterra già verso la fine del secolo XIV venne annullata una sentenza contro Haxey, condannato per quello che aveva detto in Parlamento *si bien en accomplissement de droit comme pour salvation de les dits Communs* (1). Secondo una legge di Enrico VIII (2) " qualsiasi condanna, esecuzione, ammenda, punizione contro un membro del Parlamento, per causa di *bills*, discussioni o dichiarazioni relative al Parlamento è assolutamente nulla e di nessun effetto ". Lo stesso Re scriveva al Papa in Roma verso il 1524, che " le discussioni del Parlamento sono libere e non patiscono restrizione; la Corona non può limitare le discussioni, o controllare i voti dei membri, i quali si regolano conforme impongono gli interessi del paese ".

Poco appresso incominciarono ad imperversare le intolleranze, gli arbitrii, le violenze di ogni maniera ed il Parlamento e la Corona andarono a gara nel violare questo sacro diritto, nel limitarlo, nel negarne il fondamento (3), per lo che il § 9 del *bill* dei diritti venne formulato così: " La libertà di parola, di discussione e di tutta la procedura nel Parlamento non può venire limitata; essa non può essere discussa in alcuna Corte di giustizia, nè altrove fuori del Parlamento medesimo ". Erskine May commenta energicamente il principio aggiungendo: " purchè il deputato non manchi del dovuto rispetto alla Corona, egli può dire nella discussione tutto quello che vuole; per quanto le parole sue sieno offensive e possano suonare oltraggio ad altre persone, la sua immunità lo tutela da qualsiasi querela, da qualunque procedura o danno " (4). Ma tutto questo vuole essere inteso con quelle limitazioni, che il presidente esercita richiamando all'ordine il deputato, costringendolo a presentare alla Camera " le sue umili scuse ", e prima del nostro secolo anche facendolo chiudere nella Torre di Londra o scacciare dal Parlamento.

In Francia l'Assemblea nazionale decretava, il 23 giugno 1789, la stessa immunità, e la costituzione del 14 settembre 1791 dichiarò, che " i rappresentanti della nazione non pos-

---

(1) Atto I, Enrico IV, e cfr. ELSYNGE, *The manner of holding parliaments*, p. 179.

(2) Atto 4, cap. 8, votato dal Parlamento in seguito alla condanna di Strode.

(3) Si veda specialmente il *Commons Journal*, 5 marzo 1558, 9 e 10 aprile 1572; TOWNSEND, *History of the House of Commons*, c. VII; ERSKINE MAY, op. cit., c. IV.

(4) Op. cit., cap. IV.

sono essere accusati o giudicati in alcun tempo per quello che avessero detto, scritto o fatto nell'esercizio delle loro funzioni „. Il privilegio fu confermato nell'anno III e perfino nell'anno VIII, dopo Brumajo e dopo il silenzio creato dalla dittatura e dalla guerra. La Carta del 1814 non ne parlò, ma l'ommissione fu riparata dalla legge del 1819, la quale durò sino all'art. 13 della legge costituzionale del 16 luglio 1875, che confermò lo stesso principio. E fu accolto dalla maggior parte delle costituzioni, talvolta assai largamente, come nel diritto inglese, talvolta con restrizioni più o meno gravi. Così nella Svezia una procedura può essere autorizzata dalla Camera anche in questi casi se vi consentono cinque settimi dei votanti (art. 110); nella Norvegia può esser punito anche il legislatore, quando offenda il Re, la famiglia reale, una potenza amica, o quando nasconda documenti o dissimuli notizie che dovrebbe presentare, alleghi date o comunichi documenti falsi [1]. In Danimarca deputati e senatori possono essere processati anche per le opinioni che hanno espresse, se la Camera di cui fanno parte ne consente la facoltà [2]. Restrizioni notevoli, le quali lasciano alle Camere podestà di agire giudiziariamente anche nel caso di discorsi pronunciati nel loro seno, e nel primo esercizio della funzione legislativa trovo pure nelle costituzioni dell'Austria, dell'Olanda, della Svizzera e del Giappone [3].

In Italia l'art. 51 dello Statuto guarentisce l'insindacabilità dei senatori e dei deputati per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere. I nostri commentatori aggiungono saviamente, che " di tutte le prerogative parlamentari questa è forse la meno discussa e la meno controversa. e non vi è un precedente solo nella nostra storia parlamentare che vi contrasti o che in alcun modo da essa si allontani „. Ma di fronte a recenti abusi e ad inconvenienti non

(1) Legge 7 luglio 1828; Reynaert, op. cit., vol. I, p. 292.

(2) E la dà molto di raro, come risulta da una relazione presentata in argomento il 16 marzo 1874. V. Reynaert, vol. II, p. 179.

(3) Austria, legge 21 dicembre 1867; Olanda, Costit., articoli 92 e 159 e cfr. Reynaert, op. cit., vol. I, p. 329; Svizzera, legge federale 9 dicembre 1850, art. 9; Giappone, cost., art. 52.

Agli Stati Uniti tutte le costituzioni guarentiscono la libertà di parola, eccetto quelle degli Stati di North Carolina, South Carolina, Missuri, Texas, California, Nevada, dove la garanzia si reputò forse superflua. Sui limiti della libertà di parola si veda specialmente la sentenza della Corte del Massachussets nel caso Coffin *versus* Coffin, 4. 27, riferita da Cooley, op. cit., p. 162.

lievi, derivati da una soverchia esagerazione del privilegio, non sono mancati autorevoli scrittori, come Domenico Zanichelli, che ne invocarono la limitazione[1]. Ed infatti non bisogna dimenticare, che la libertà di parola e di voto fu chiesta e conseguita dai legislatori essenzialmente per valersene contro la Corona ed il potere esecutivo, per censurare le leggi che trattasi di modificare od abrogare, per discutere liberamente dell'indirizzo della cosa pubblica. Insomma " l'origine, la ragione d'essere, lo svolgimento storico del privilegio dei rappresentanti la nazione sono meramente inspirati ad una necessità di tutela contro l'arbitrio del governo[2] „. Per questa ragione fondamentale io penso che due restrizioni a cotesto principio si dovrebbero accogliere per limitarlo alla sua ragione d'essere: applicarlo esclusivamente a ciò che i deputati e i senatori fanno e dicono entro la Camera, e dare modo ai privati di chiamare in giudizio anche i legislatori, quando le ingiurie, le diffamazioni, le accuse loro dirette escano dalla Camera e dai documenti ufficiali che ne registrano le discussioni.

Al lume di cotesti criteri dobbiamo riconoscere che nel Parlamento italiano, come nel francese, si peccò piuttosto di esagerazione, ed al punto da spiegare le restrizioni accolte in altre costituzioni. Sino a che la Camera subalpina respinge la petizione dei 109 Albesi che chiedevano riparazione di parole pronunciate dall'on. Carlo Baudi di Vesme, e quella del segretario dell'arcivescovo di Sassari contro Francesco Sulis per un suo discorso fatto alla Camera[3]; sino a che si afferma che il deputato non risponde innanzi alle leggi di ciò che egli dice nelle aule parlamentari, qualunque posizione o grado egli occupi fuori, non è possibile alcuna contestazione. Ma non parmi imitabile, senza distruggere la disciplina dell'esercito, l'esempio dato dal generale Alfonso Lamarmora con la pubblicazione dei celebri suoi quattro discorsi — che non aveva pronunciati — *sulle condizioni dell' esercito italiano*, che il ministro Cesare Ricotti Magnani non punì, " considerandoli destinati ai deputati „; mentre non è facile censurare le puni-

(1) MANCINI e GALEOTTI, op. cit., t. III. cap. II, § 3 e Appendice; D. ZANICHELLI, *Questioni intorno all'articolo 51 dello Statuto*, nella " Rivista di diritto pubblico „ vol. II, fasc. 9, Bologna 1891: ERSKINE MAY, op. cit., cap. VI; PIERRE E., op. cit.

(2) ZANICHELLI, op. cit., p. 4.

(3) Camera dei dep. 19 giugno 1848; Id. 30 agosto 1849, Atti Parl. Sess. 2ª, 1849, pag. 259.

zioni inflitte nel 1852 all'on. consigliere di Stato Amedeo Ravina collocato a riposo, nel 1877 all'on. Giovanni Bartolucci, consigliere d'appello, ammonito, nel 1886 al capitano di vascello Carlo Turi, messo agli arresti, e nel 1889 al generale Felice Mattei, messo in disponibilità [1]. La distinzione che gli onorevoli Giovanni Bartolucci e Alfonso Vastarini-Cresi avrebbero voluto porre in queste occasioni fra gli atti compiuti come deputati e quelli compiuti come funzionari non regge, e parvero assai meglio a proposito le parole dell'onorevole Nicola Marselli, secondo il quale il deputato può sempre dire liberamente la sua opinione dentro e fuori della Camera, ma deve anzitutto saperla dire, e in ogni caso alla Camera entro i limiti del Regolamento, dove il Presidente può sempre richiamarlo all'ordine, fuori della Camera entro quelli che deve osservare come funzionario dello Stato, responsabile innanzi all'amministrazione dalla quale dipende [2].

Fuori della Camera il legislatore è coperto da cotesta immunità nel solo caso in cui agisca e parli come tale, cioè in una commissione d'inchiesta parlamentare. La questione venne discussa specialmente nel Belgio, dove la Camera, il 2 giugno 1881, deliberò che l'on. Lucq non poteva esser chiamato a rispondere di atti compiuti come membro d'una commissione parlamentare inquirente. “ Il deputato, disse il relatore Vittorio Tesch, è in tal caso il rappresentante della Camera e deve essere incensurabile ancora più del deputato per ciò che fa o dice entro le aule legislative „ [3].

Secondo il diritto vigente in Italia non possono dar luogo ad azione le pubblicazioni dei discorsi, delle relazioni o di qualunque altro scritto stampato per ordine del Senato o della Camera dei deputati, anzi neppure quelle dei resoconti, che senza essere integrali, sieno però esatti e fatti in buona fede [4]. Così in Francia [5], in Germania [6] ed altrove, mentre in Inghilterra

(1) Si vedano le discussioni che ne seguirono nella Camera dei deputati il 12 marzo 1852, il 18 aprile 1877, il 24 novembre 1886 e il 16 e 18 febbraio 1889.

(2) Camera dei dep. 24 novembre 1886, e si vedano le dichiarazioni dell'on. P. S. Mancini nella seduta dal 18 aprile 1877 e dell'on. B. Brin in quella del 24 novembre 1886.

(3) *Annales parl. chambre des représentants*, Session de 1881-82, pp. 1226-1254: la discussione durò per due intere sedute.

(4) Editto 26 marzo 1848 sulla stampa, art. 30 e 31.

(5) Legge 29 luglio 1881 sulla libertà della stampa, art. 13 e cfr. la legge 17 maggio 1819, art. 21 e 22 e E. Pierre, op. cit., pp. 1097-1106.

(6) Cost. imperiale tedesca, art. 22.

la pubblicazione di un discorso o d'un atto parlamentare qualsiasi non è coperta da alcun privilegio. Lord Kenion, nel 1795, giudicando su di una querela per diffamazione presentata contro lord Abingdon, che aveva pubblicato un discorso fatto alla Camera dei Lordi, dove accusava il suo *attorney* di violazione dei doveri professionali, sentenziò che " un membro del Parlamento ha certamente il diritto di pubblicare il suo discorso, ma questo discorso non può diventare un veicolo di calunnia contro un individuo e se lo diventa è un libello " (1). In Italia si è riconosciuto che può diventare incriminabile " una parafrasi di ciò che si è detto nella Camera, quando contenga gli estremi di un reato " (2). Ma questo non basta a tutela dell'onore di un privato, che potrebbe non solo essere ingiuriato e diffamato alla Camera, dove v'è il presidente che modera l'accusa e il ministro che vi risponde, ma altresì veder diffusa la calunnia o la diffamazione senza la risposta, senza le attenuazioni, che nelle aule legislative ne temperano o ne distruggono l'effetto. È già grave che in questo caso il legislatore sia coperto della impunità dall'art. 50 dentro la Camera e tale impunità si estenda al rendiconto ufficiale; ma certamente essa non dovrebbe andar oltre, e chi nel riprodurlo menomasse in qualsiasi guisa quel patrimonio di rispettabilità, di onorabilità, di stima pubblica, che ha diritto di godere ogni cittadino nel consorzio civile, dovrebbe esserne responsabile, senza poter addurre la buona fede, la posizione dell'offensore, l'ufficio pubblico dell'offeso od altra scusa qualsiasi. Anche con le nostre leggi questa più severa interpretazione gioverebbe a consolidare la prerogativa in quello che veramente essa ha di essenziale all' ufficio del legislatore.

A cotesta immunità si connette la questione dei reati che i legislatori possono commettere nell'esercizio delle loro funzioni. L'ipotesi di atti delittuosi commessi da membri del Parlamento non può apparire più strana in alcun paese, dopo gli scandali che agitarono negli ultimi anni i Parlamenti degli Stati Uniti, dell'Austria, della Francia, dell' Italia e di altri Stati. Il codice penale italiano ammette tra gli estremi del reato di millantato credito il " dover comprare il favore di

---

(1) De Franqueville, op. cit., vol. III, pp. 347-348 e cfr. Erskine May, op. cit., p. 417. e *Common's Journal*, vol. LXVIII, p. 704.

(2) P. S. Mancini, ministro di gr. gius. e culti, 18 aprile 1877; Broglio E., *Delle forme parlamentari*, p. 142.

un membro del Parlamento „, e come v'è chi compra, così vi è chi vende. In Austria si procedette contro ministri e deputati che avevano venduto decorazioni; in Francia contro ministri e membri delle due Camere che si erano venduti alla Compagnia del Panama, contribuendo colla loro azione e col loro voto a sancire prestiti rovinosi pel risparmio francese. alle ferrovie del Sud, od in altri casi, e processi di siffatta natura non sono mancati anche nelle Assemblee di varii Stati Americani [1]. In Italia, se mancò sino ad ora il senso giuridico e morale che avrebbe dovuto suscitare l'azione dell'autorità giudiziaria e della pubblica coscienza, non mancarono fatti di membri del Parlamento i quali vendettero alla Banca Romana il voto con cui consentivano una proroga legislativa del suo privilegio.

Ora, allorquando un membro del Parlamento siasi fatto in qualunque modo corrompere per compiere una funzione inerente al suo ufficio, i suoi atti, se hanno l'estremo di un reato, devono cadere sotto la sanzione della legge penale. I legislatori possono alterare i risultati di un'inchiesta, non presentare relazioni di cui furono incaricati, trafugare documenti, ricevere denaro od altra utilità per far conferire impieghi, grazie, onorificenze, che non costano loro alcuna spesa, o per compiere o indugiare un altro atto qualsiasi connesso al loro ufficio. L'*animus delinquendi,* lo aver ricevuto il compenso indebito in vista di un discorso, di un voto, di un atto promesso costituisce già il reato, per il quale non v'è dubbio che il legislatore può essere punito [2].

In questo, come in qualsiasi caso, non sembra però che i

(1) Cooley, op. cit., pp. 163-165 e specialmente la sentenza nel caso Frost *versus* inhabitants of Belmont, in seguito alla quale si dichiarò nullo un contratto fatto dalla città di Belmont con un privato che per 9000 dollari si era impegnato a farle avere una " carta di incorporazione „ dal Congresso. P. Allen, 152. — Per maggiori particolari si veda l'opera di J. Bryce, specialmente il vol. II, pp. 66, 496, 503, 509-525, III, pp. 333, 393 ecc.; Racioppi, op. cit., p. 72. — Basti che nelle Camere americane vi è la *lobby,* l'anticamera, composta di sollecitatori, sensali di voti, ecc. specie per i *bills* privati.

(2) Molinari Tosetti G., *Gli abusi commessi dai deputati e senatori nell'esercizio delle loro funzioni e la sanzione parlamentare,* " Riv. penale „ s. 3, 7, 1893; Bertolini Camillo, *Il deputato e il senatore corrotto,* ivi, ivi; G. B. Impallomeni, *La corruzione dei membri del Parlamento secondo il Codice penale,* " Arch. di dir. pubb. „ 1893, pp. 36-42; Orlando V. E., *Della responsabilità penale dei deputati per titolo di corruzione,* Ivi, pp. 134-139; Genala Francesco, *Il deputato condannato,* " Rassegna di sc. pol. e soc. „ 1892, 1.

membri del Parlamento possano essere considerati per tale qualità loro come pubblici uffiziali (1). In Italia basterebbe la discussione seguìta nella Commissione che preparò il Codice penale, quando Pietro Ellero aveva proposto di annoverare tra i pubblici ufficiali i membri del Parlamento, ed opponendovisi Francesco Auriti e Pietro Nocito, la proposta venne respinta (2). Alessandro Stoppato osserva acutamente, che " non può darsi maggior pericolo nella interpretazione di una legge, che quello di inspirarla alle apprensioni degli uomini onesti in un determinato momento di turbamenti politici e morali, od alle convenzioni soggettive relative ad una data forma criminosa ". Pubblici ufficiali e membri del Parlamento sono sempre distinti nel nostro Codice penale (3); questa distinzione letterale della legge è il riflesso di una distinzione sostanziale, connessa alla diversa natura dei due poteri legislativo ed esecutivo. Vero che nelle successive definizioni del pubblico ufficiale v'è una grande incertezza, ma in quella che da ultimo prevalse, vengono chiaramente chiamati tali " coloro che sono rivestiti di pubbliche funzioni anche temporanee, stipendiate o gratuite, nell'amministrazione dello Stato, delle provincie, dei comuni, o di un Istituto sottoposto per legge alla tutela dello Stato, di una provincia o di un comune... " (4). Per cui Gabriele Pincherle recisamente afferma, che deputati e senatori non entrano nel novero dei pubblici ufficiali (5). Quindi si potrà punire il fatto del compenso ricevuto per un discorso, per un voto, per un atto, ma non si potranno applicare gli articoli 171 e 172 del Codice penale, estendendo la pena anche al discorso, al voto od all'atto compiuto. L'usciere

(1) Alessandro Stoppato, *Se i membri del Parlamento possano essere considerati come pubblici ufficiali.* Venezia, C. Ferrari, 1893; Domanda di autorizzazione a procedere contro l'on. Rocco De Zerbi, Atti Parl., Legis. XVIII, Sess. 1ª, Doc. n. 128, 1 febbraio 1893; Cialfi, *Dei pubblici ufficiali per gli effetti della legge penale,* " Riv. penale ", vol. XXXIII, p. 134 e seg. — Contra: Cabelli, *I deputati sono pubblici ufficiali,* " La scuola positiva nella giurispr. penale ", anno III, p. 115; Bertolini, id. " Temi veneta ", vol. XVIII, n. 10: Contuzzi, *Dir. cost.*, pp. 597-598.

(2) Verbali della Commissione, discussione sull'art. 196, ora 207, verbale XXIV, e cfr. le opinioni espresse nello stesso senso dal relatore Tancredi Canonico nella Commissione senatoria, dall'on. Arabia nella Commissione ecc.

(3) Cfr. gli articoli 187, 194, 195, 200, 204, 365.

(4) Progetto Zanardelli, 1887, art. 196; identico è il prog. della Commissione di revisione 13 dicembre 1888.

(5) *Cod. pen. annotato*, p. 309; cfr. anche i commenti di Majno, § 1018; Impallomeni, § 407 e Stoppato, op. cit., pp. 8-9.

che non compie un pignoramento, il procuratore del Re che non eseguisce una sentenza, il gabelliere che non arresta un contrabbandiere, e lo fanno per denaro od altra utilità qualsiasi, violano la legge; il membro del Parlamento che dà un voto, compie un atto abbandonato alla coscienza individuale, imperscrutabile di per sè e più ancora di fronte all'art. 51 dello Statuto. In questi casi, dunque, è il reato di corruzione che si punisce, indipendentemente dalle conseguenze di esso, in cui non si possono mai accertare caratteri di reato.

In Francia, dopochè un deputato fu assolto dall'accusa di avere trafficato decorazioni per mancanza di una disposizione repressiva [1], mentre già si riconosceva la difficoltà di comprendere i membri delle Assemblee elettive nei termini dell'art. 177 del Codice penale, gli on. Renato Laffon, Marmonnier e De la Batie alla Camera [2], e l'on. Bozeriau al Senato [3] proposero la riforma, che diventò la legge del 7 giugno 1889 [4] e per cui, colle stesse pene dei pubblici funzionarii possono essere puniti coloro i quali, esercitando un mandato elettivo, abbiano accettato offerte o promesse, ricevuto doni o presenti per far ottenere o cercare di far ottenere decorazioni, medaglie, distinzioni, ricompense, ufficii, funzioni, impieghi, favori accordati dall'autorità pubblica, contratti, imprese, od altri benefici risultanti da convenzioni concluse coll'autorità pubblica, ed avrà così abusato dell'influenza reale o supposta del suo mandato „.

3. *Onori e franchigie speciali. Indennità.* — E. Pierre, che scrive in una repubblica democratica, giustamente osserva: “ I ranghi e gli onori hanno certamente minore importanza nei paesi democratici dove i mandati sono frequentemente rinnovati, dove l'autorità effettiva viene dai servigi resi, che nei paesi dove i privilegi del censo e dell'eredità hanno ancora bisogno d'esser protetti, agli occhi della folla, da manifestazioni esteriori „ [5]. E poichè è una fatalità inevitabile della nostra natura il cercare continuamente di elevarci ad un posto supe-

(1) Causa Wilson e C., 26 marzo 1888, “ Journal du Palais „, 1893, p. 471.

(2) “ Journal Officiel „, Annexes, 1888, pp. 558, 560, 577.

(3) “ Journal Officiel „, 28 marzo 1888, Deb. parl., p. 423.

(4) Si vedano le relazioni degli on. Rodet alla Camera, Bozérian al Senato e il testo della legge, “ Annuaire de législ. franç., 1889 „, vol. IX, pp. 138-139. La Cassazione aveva però ritenuto applicabile l'art. 177, “ Loi „, XIV, 50, 28 févr. 1893. Cfr. “ Rivista penale „, Torino 1893.

(5) Op. cit., *Honneurs dus aux pouvoirs publics*, p. 1022.

riore, e di fronte alle Assemblee vi sono funzionarii i quali hanno la forza della gerarchia e della tradizione, lo spirito di corpo, il legittimo orgoglio della loro responsabilità, è necessario determinare il posto che a ciascuno compete, e rendere a coloro che esercitano l'alto ufficio di legislatori onori corrispondenti al loro grado.

Senatori e deputati sono esenti dal servizio di giurati, non hanno il dovere di accettare l'ufficio di membri delle Commissioni mandamentali per l'imposta di ricchezza mobile, e possono in ogni tempo, nelle ore prescritte dai regolamenti, visitare i musei, le gallerie, le carceri ed altri pubblici stabilimenti (1). In altre pubbliche cerimonie, inaugurazioni di monumenti, solennità ufficiali, senatori e deputati hanno diritto di entrare liberamente ed accedere ai posti loro assegnati, attestando la qualità loro colla presentazione d'una medaglia che ne porta il nome e cognome e la Legislatura, di grosso conio e in argento nelle tre prime legislature, d'oro e della grandezza di un pezzo da 20 lire nelle successive. Allorchè le Camere in corpo o Commissioni loro si recano ufficialmente a cerimonie, a solennità, od a compiere atti connessi al loro ufficio, hanno diritto agli onori militari.

Tutto ciò non diede luogo per verità in Italia a molte controversie, mentre in Francia, paese democratico, ma che sente più di noi le distinzioni sociali e serba più vivo il culto della forma, le Camere disputarono parecchie volte per la preminenza su altre autorità, non essendo la materia bene regolata per legge, come tra noi e altrove (2). Si comprende che

---

(1) Si veda la comunicazione fatta in proposito al Parlamento subalpino dal Ministro dell'interno il 17 novembre 1851: legge 8 giugno 1874 sui giurati, art. 2, III, 1 e art. 4, 1, legge 24 agosto 1877, art. 42, e regolamento 3 novembre 1894, art. 13, imposta sulla ricchezza mobile.

(2) Si vedano specialmente le tornate del 10 aprile 1871, 28 e 31 maggio 1885, Cam. dei dep. e cfr. le leggi 24 messidoro, anno XII, 19 aprile 1852 e 28 dicembre 1875. — Per l'Italia si veda il R. D. 19 aprile 1868, n. 4349, con cui è stabilito l'ordine della precedenza tra le varie cariche e dignità a Corte e nelle funzioni pubbliche. Nella prima categoria troviamo i cavalieri dell'Annunziata, nella seconda i presidenti del Senato e della Camera, nella terza ministri, generali d'esercito, ammiragli. nella quarta i presidenti del Consiglio di Stato, delle Corti di cassazione, della Corte dei conti, del Tribunale supremo di guerra, i procuratori generali delle Corti di cassazione, il ministro della Real Casa, il prefetto di palazzo, il primo aiutante di campo del Re, il primo segretario pel Gran Magistero dell'Ordine; solo dopo questi, nella quinta categoria, vengono senatori e deputati (art. 1). — Alle deputazioni delle due Camere del Parlamento, quando escono in

il maestro delle cerimonie dell'*ancien régime* regolasse minutamente, colla sua nota del 27 aprile 1789, il costume dei membri degli Stati generali; ma il costume durò anche poi. attraverso le modificazioni suggerite dal classicismo e dalla reazione, sino alla rivoluzione del 1848, che si appagò di un distintivo al quale, dopo le leggi costituzionali del 1875, i Regolamenti delle due Camere aggiunsero la sciarpa tricolore a tracolla, e una medaglia d'argento dorato per i senatori e d'argento per i deputati [1]. In quasi tutti gli Stati liberi, i legislatori hanno un distintivo speciale, ma generalmente non è prescritto alcun costume, anzi neppure quella decenza di vestito che parrebbe imposta dall' ufficio. In Inghilterra i membri della Camera dei Comuni siedono, per antica consuetudine col cappello in capo, ed in Francia non si è fatta alcuna difficoltà ad ammettere un " deputato operaio „ vestito della sua *blouse*.

In tutti gli Stati si rendono ai membri delle due Camere speciali onoranze funebri. Nessuno, per verità, ha un cimitero speciale per essi, come gli Stati Uniti, dove Washington infligge ad ogni legislatore, nel *Congressional Cemetery* sulle rive dell'Anacostia, un monumento di granito. In Francia si commemorano senatori e deputati, quelli se anche morti quando la Camera non era riunita, questi soltanto se la sessione è aperta e non furono ancora sostituiti; si mandano rappresentanze ai funerali, e dal 1814 si paga alla famiglia una somma di 1200 franchi affinchè provveda con decoro ai funerali. In Italia si seguirono consuetudini diverse. In Senato sino al 1863 il Presidente annunciava semplicemente la morte; dopo quell'epoca fu decretato per alcuni membri defunti che fosse collocato il loro busto nella sala del Senato [2]; dal 1880 il Senato si fece rappresentare ai funerali dai membri di ambedue le Camere; dal 1866, e per molti anni assai di rado. qualche senatore od un ministro aggiungono poche parole alla commemorazione del Presidente e raramente si mandarono

forma solenne, si rendono gli onori militari dovuti ai principi reali (art. 8). — In occasione di ricevimento in corpo di pubbliche funzioni le deputazioni del Senato e della Camera dei deputati hanno il passo anche sui ministri (art. 10).

(1) Regolam. del Senato, art. 139; id. della Camera, e cfr. E. Pierre, op. cit., pp. 1135-1138.

(2) Per Luigi Des Ambrois, Massimo d'Azeglio, Alessandro Manzoni, Gino Capponi, Federico Sclopis senatori, e per Camillo di Cavour, Quintino Sella, Marco Minghetti deputati.

condoglianze alle famiglie(1). Una volta assai di raro, da qualche anno con minor parsimonia si commemorarono in Senato anche i deputati più eminenti.

Ben altrimenti procedono gli onori funebri alla Camera, dove alle dilaganti esagerazioni si pensò già di opporre la diga d'un articolo di regolamento. Nella Camera Subalpina le commemorazioni furono brevi, semplici annunci, e neppure si deputava sempre una rappresentanza alle esequie. Siffatta parsimonia continuò per molti anni anche nella Camera italiana; solo il 6 giugno 1873, per la morte di Urbano Rattazzi, parlarono, oltre al Presidente, tre deputati, fu sospesa la seduta, e si coprirono di gramaglie il banco della Presidenza e la bandiera per 15 giorni. Allora cominciarono le esagerazioni; invano il 1° maggio 1876 l'on. Marco Minghetti ricordava " che la modestia degli onori è la principale virtù dei Parlamenti e delle nazioni come l'abuso di essi è il principio della decadenza „; i discorsi si moltiplicarono, si proposero indirizzi di condoglianza ed onoranze d'ogni specie, gramaglie ai banchi della Camera e alla bandiera, rappresentanze ai funerali, sospensione della seduta, funerali a spese dello Stato, busti, monumenti, corone di bronzo, ristampa dei discorsi. E non solo i deputati, ma gli ex-deputati furono commemorati dalla Camera, sino a che l'on. Francesco Crispi propose una disposizione del Regolamento che vietasse di parlare ad altri fuor che ad un deputato e al Presidente (2): ma la proposta non fu sino ad ora discussa e la triste esagerazione continua ad ogni lutto da cui la Camera è percossa, talvolta non senza sconvenienti allusioni politiche e partigiane (3).

Fino dal primo inaugurarsi del Parlamento Subalpino fu riconosciuta ai senatori ed ai deputati una specie di franchigia postale, prima con un semplice provvedimento amministrativo, poscia con una legge. Era quasi un complemento del diritto di petizione, affinchè ciascun cittadino potesse liberamente e senza spesa rivolgersi ai rappresentanti della nazione (4), ma

---

(1) Si vedano i precedenti citati per tutti questi casi in Mancini e Galeotti, op. cit., pp. 577-580.

(2) *Cam. dei deputati*, Legisl. XVII, Sess. I, 1892-93, *Doc.* XII *quater*.

(3) Si vedano specialmente i discorsi pronunciati in occasione delle commemorazioni di Giorgio Asproni (1 maggio 1876), Rocco De Zerbi (20 febbraio 1893) e Ruggiero Bonghi (21 novembre 1895). Cfr. Mancini e Galeotti, op. cit., pp. 584-588 e Appendice, pp. 86-88.

(4) Legge 15 maggio 1857, art. 38; legge 5 maggio 1862, n. 601, sulla riforma postale, art. 32; R. D. 30 giugno 1864, n. 1822.

come già in Inghilterra e per le medesime ragioni, — gli abusi di qualche legislatore, e l'onere che ne derivava a tutti, — la franchigia venne abolita, e senza rimpianto (1). Nè fu accolta mai la proposta fatta in qualche Comitato privato, di consentirla invece ai legislatori per le lettere che essi scrivono. ed a ragione, perchè troppe già ne scrivono dovendo affrancarle e sa Dio che cosa avverrebbe e come crescerebbero le pretese degli elettori con siffatta franchigia!

I senatori ed i deputati viaggiano gratuitamente sulle ferrovie e sui piroscafi. Soltanto nel 1860, dopo la costituzione del Regno d'Italia, tenuto conto della grande distanza di Torino. allora capitale, dalle provincie meridionali, il potere esecutivo concesse ai membri delle due Camere il viaggio gratuito. prima sulle ferrovie, poi anche sui piroscafi (2). Ma nè si riuscì per molti anni a mutare il favore in un legittimo diritto, nè a limitarlo ai viaggi tra la consueta residenza del legislatore e la capitale (3), imperocchè, ad onta di qualche abuso, si riconobbe che, al postutto, non è un incomportabile privilegio questo, concesso ad uomini che dedicano tanta parte della loro attività e del loro tempo alla cosa pubblica senza alcun compenso. In quasi tutti gli Stati che non retribuiscono i legislatori, ed anche in molti di quelli dove sono retribuiti, essi hanno per lo meno facoltà di recarsi gratuitamente alla capitale e tornare alla loro dimora. Colle convenzioni ferroviarie del 1882 l'antica concessione diventò in Italia un diritto, ed in seguito ai nuovi accordi stipulati colle Società ferroviarie e di navigazione nel 1893 in luogo del libretto, da cui si doveva staccare per ogni viaggio apposito biglietto, i deputati e senatori hanno un piccolo cartoncino con la loro firma (meglio se a questa si aggiungesse la fotografia) che dà diritto alla gratuita percorrenza.

4. *Indennità legislativa.* — La questione più importante che

---

(1) Legge 14 giugno 1874, n. 1983, dopo infinite proposte d'abolizione. Mancini e Galeotti, op. cit., pp. 566-568. — Si vedano, per le franchigie postali degli Uffici di Presidenza la legge 20 giugno 1889, n. 6151, testo unico sul servizio postale e regolamento generale 2 luglio 1890, n. 6954.

(2) Notificazione del ministro dei lavori pubblici alla Camera, 31 maggio 1860.

(3) Proposta del senatore Vincenzo Roncalli, 28 giugno 1861, e *contra:* proposta del dep. Giuseppe Ricciardi, 6 giugno 1867. Si vedano le tornate del 15 dicembre 1873 e del 15 dicembre 1887 per i due soli abusi segnalati; la prima volta contro tre deputati, la seconda contro uno si chiese anche l'autorizzazione a procedere e fu dalla Camera accordata (Legisl. XVI, 2ª Sess., Doc. 73 e 73 *A*).

si agita a proposito di coteste minori franchigie ed indennità parlamentari è quella cui già abbiamo in altri luoghi accennato: se l'ufficio di legislatore abbia ad essere gratuito o retribuito. Già ho avvertita, parlando della formazione del Senato, una notevole differenza che v'è a tale riguardo in Italia tra il Senato e la Camera dei deputati. In quello il gran numero di funzionarii dello Stato che godono d'una pensione di riposo o d'uno stipendio e il numero, pure abbastanza considerevole, di senatori nominati pel solo titolo della ricchezza consentono di attribuire alla questione dell'indennità ben poca importanza, mentre nella Camera dei deputati, il progresso democratico, la crescente ripugnanza contro i pubblici funzionarii compatibili, e veramente compatiti, l'esempio delle altre nazioni rendono oramai la questione veramente urgente e grave [1].

Lo Statuto oppone un divieto, che parve già a più d'uno insormontabile: “ le funzioni di senatore e deputato non dànno luogo ad alcuna retribuzione od indennità „ (art. 50). Nondimeno una proposta fu fatta subito dopo la promulgazione dello Statuto, alla Camera, discutendosi l'8 luglio 1848 la legge per l'unione della Lombardia e delle provincie venete al Piemonte, dall'on. Ferdinando Palluel, al Senato il 19 luglio dall'on. Giuseppe Stara, ed in entrambe le Camere venne respinta. La questione fu risollevata da una petizione e vi si discusse intorno due giorni (28 gennaio e 1 febbraio 1850) per respingerla di nuovo con 87 voti contro 44. E nella tornata del 14 gennaio 1852 all'on. Francesco Claudio Bastian che l'aveva proposta, l'on. Camillo di Cavour rispose, che l'indennità sarebbe funesta per la libertà e per le istituzioni, scemerebbe l' influenza della Camera dei deputati come aveva perduto l'Assemblea francese, e così fu, si può dire, sepolta [2].

Nella Camera italiana la questione della retribuzione dell'ufficio legislativo fu sollevata da due proposte di legge presen-

(1) Mancini e Galeotti, op. cit., pp. 570-576 e Appendice, p. 86; E. Pierre, livre VII, 4^me sect., ch. I, *De l'indemnité législative*, pp. 1153-1171; E. Laurent, *L'indemnité législative*, Paris 1892; A. V. Pigafetta, *La retribuzione dell'ufficio di deputato al Parlamento*, “ Rass. Naz., 1882, vol. IX; F. Linati, *Della necessità di retribuire i membri del Parlamento*, Ivi, 1882, VIII; M. Dellauro, *Il senato e l'indennità parlamentare*, “ Circolo giur. „, 1882, XIII; Zanichelli D., *L'indennità ai deputati*, Bologna, Zanichelli, 1887; *Payment of members and colonial corruption*. “ Westm. Review „, 1883, jul. oct.; Sidney Buxton, *Questioni del giorno* (ingl.), London 1888: a pag. 149-153 riassume tutte le ragioni *pro* e *contra* l' indennità (che propone da 300 a 400 Ls.).

(2) *Discorsi*, vol. IV, p. 247.

tate dall'on. Antonio Gallenga, e dagli on. Francesco Crispi e Ferdinando Petruccelli della Gattina, ma neppur discusse (1). Una seconda volta venne presentata il 15 febbraio 1864, proponendo una medaglia di presenza di 25 lire per seduta, con assoluta incompatibilità di tutti i funzionarii, e con l'esclusione d'ogni altra franchigia, e venne ugualmente messa da parte senza gli onori della discussione. Si può dire che la ripugnanza contro l'indennità, lungi dallo scemare, venisse aumentando, se alla " congiura del silenzio „ sottentrò il 12 marzo 1894 la più aperta ostilità, quando una proposta dell'on. Francesco Brescia-Morra, dopo la viva opposizione degli on. Carlo Boncompagni e Marco Minghetti, neanche venne presa in considerazione, e nella tornata del 22 febbraio 1881 si ricusò persino al ministro Magliani la facoltà di compensare i membri della Commissione permanente per l'abolizione del corso forzoso. Nel giugno del 1881, discutendosi la legge per la riforma elettorale, l'indennità venne riproposta dagli on. Francesco Crispi, Giambattista Morana e Luigi Ferrari, e nel febbraio del 1882, discutendosi dello scrutinio di lista, dagli on. Spirito Riberi e Felice Cavallotti: ma la viva opposizione dell'onorevole G. Battista Varè, e le ragioni di convenienza addotte dall'on. Giuseppe Zanardelli, che a nome del Governo si dichiarava pur favorevole al principio, prevalsero, e l'indennità fu di nuovo respinta. L'on. Francesco Crispi insistè, ma un suo disegno di legge del 7 marzo 1882 venne sepolto col decreto di scioglimento della XIV Legislatura, e le dichiarazioni da esso fatte come ministro il 24 gennaio 1888 ed in altre occasioni non condussero mai a verun risultato. Nè si riuscì a far prevalere il principio sotto forma di una disposizione del regolamento, stanziando le somme per retribuire i deputati nel bilancio interno della Camera, come propose nel febbraio 1889 l'on. Maggiorino Ferraris, e l'on. Eugenio Corbetta aveva sin dal 1880 vivamente censurato.

L'esperienza degli altri Stati ci consente di affermare che l'indennità è la regola, la gratuità del mandato una eccezione, che si va facendo sempre più rara (2). I legislatori percepiscono

(1) Letta la prima il 29 marzo, la seconda il 9 giugno 1862.

(2) *Report respecting the payment of Members of the legislature in Europe, United States of A. and Egypt. Parlam. Pap.* London 1893, C. 6975. Vol. LXXXIX, pagine 1081-1138. La retribuzione nei varii Stati è la seguente:

Assia: 10 marchi per tutti i membri delle due Camere che non vi appartengono per diritto di nascita e dimorano ad almeno due miglia dalla capitale.

(Segue)

infatti una indennità in quasi tutti gli Stati, dove fissa, dove sotto forma di diaria o per la durata della sessione, per lo più col rimborso della spesa del viaggio dal luogo di loro

---

Austria: 10 fiorini per seduta ed una indennità per le spese di viaggio.

Ungheria: 2400 fiorini e 800 di indennità d'alloggio all'anno, secondo una legge del 1893.

Baviera: 10 marchi al giorno per i deputati che non dimorano alla capitale, oltre al viaggio gratuito sulle ferrovie dello Stato dall'ottavo giorno prima dell'apertura all'ottavo dopo la chiusura della sessione, e 50 pfen. per chilometro percorso sulle altre ferrovie: — legge 21 marzo 1881, art. 36.

Belgio: 200 fiorini al mese durante la sessione, per i deputati che non dimorano alla capitale, dal giorno in cui prestano giuramento: — cost. art. 52 e legge 20 ottobre 1831.

Bulgaria: 20 franchi al giorno durante la sessione, e 15 se risiedono alla capitale, oltre alle spese di viaggio in ragione di 60 cent. per chilometro, dalla dimora abituale alla capitale.

Danimarca: 3 rixdallers al giorno durante la sessione, oltre al rimborso delle spese di viaggio di andata e ritorno su nota vistata dal Presidente del Landsthing o del Folketing: — legge 12 luglio 1867, art. 99.

Egitto: i membri del Consiglio legislativo residenti al Cairo percepiscono 2500 lire it. l'anno; quelli delle provincie 6250, oltre al rimborso di un viaggio al mese. I membri dell'Assemblea generale, se convocati, 25 lire it. al giorno.

Francia: I senatori e i deputati percepiscono 9000 franchi l'anno, sui quali se ne prelevano 5 al mese per la *buvette;* viaggiano gratuitamente sulle ferrovie dello Stato e pagano 10 fr. il mese per il libero percorso su tutte le altre. I Presidenti delle due Camere percepiscono inoltre 72.000 fr. ed i questori 9000 fr., oltre al servizio e all'alloggio.

Grecia: I deputati percepiscono 1800 lire it. per sessione ordinaria, e da 1000 a 1800 per ogni sessione straordinaria.

Olanda: 2000 fiorini l'anno e le spese di viaggio i membri della seconda Camera; 10 fiorini al giorno e le spese di viaggio una volta l'anno i membri della prima Camera che non risiedono alla capitale: — costituz. del 1848, art. 89; legge del 1889.

Prussia: una *diäte* o *tagegeld* di 15 marchi al giorno durante la sessione e le spese di viaggio per i membri dell'*Abgeordneten Hause*, con divieto di rinunciarvi; i membri dell'*Herrenhaus* hanno solo le spese di viaggio: — leggi 30 marzo 1873 e 24 luglio 1876.

Rumania: 25 fr. al giorno e viaggi gratuiti su tutte le ferrovie per i membri d'entrambe le Camere; l'indennità non si paga in caso d'assenza non giustificata, per malattia o per pubblico servizio.

Sassonia-Coburgo-Gotha: 6 marchi quelli che risiedono alla capitale, 10 al giorno quelli delle provincie oltre alle spese di viaggio.

Sassonia: 12 marchi al giorno e viaggi gratuiti durante le sessioni biennali, che durano tre o quattro mesi.

Serbia: 10 fr. al giorno durante la sessione e una indennità per le spese di viaggio in ragione di 3 fr. all'ora: — cost. art. 128 e legge elett. 25 marzo 1890, art. 95.

Svezia: 1200 corone per ogni sessione i membri della seconda Camera, oltre

residenza ordinaria alla capitale. Con questa precauzione, colle multe in caso d'assenza, colla maggior severità nell'accordare i congedi, si provvede ad ottenere sempre l'assiduità loro.

---

ad un viaggio per sessione; 10 corone al giorno in caso di una sessione straordinaria con multa di 10 corone per ogni giorno di assenza senza permesso.

Norvegia: 12 corone al giorno, comprese le feste, durante la sessione, rimborso delle spese di viaggio e 10 corone al giorno pel medesimo, spese di medici, medicine, ecc. per cui molti deputati fanno pagare dallo Stato i bagni, le passeggiate ginnastiche, il vino chinato ecc. — legge 3 giugno 1874 ecc.

Stati Uniti: 5000 dollari per i senatori e i rappresentanti, e 8000 per i Presidenti delle due Camere; rimborso delle spese di viaggio a 20 cents. il miglio, e 125 dollari l'anno pei giornali e spese di cancelleria.

Svizzera: 20 lire per ogni giorno di seduta in cui rispondono all'appello durante la sessione, e 20 cent. per chilometro per rimborso di spese di un viaggio per sessione dalla residenza a Berna e ritorno. I membri del C. nazionale sono pagati dal governo federale, quelli del C. degli Stati dai singoli Stati.

Württemberg: 9 marchi e 43 pfen. al giorno per i membri presenti od assenti per malattia dalle due Camere: quelli della Camera alta percepiscono tale indennità solo se la domandano: — leggi del 20 giugno 1821, 28 giugno 1876 e 20 marzo 1886 ed hanno in ogni caso il rimborso delle spese di viaggio in seconda classe: — legge 31 luglio 1849, ecc.

Anche nelle altre repubbliche dell'America, come agli Stati Uniti, è stato accolto il sistema della retribuzione del mandato legislativo.

Per le colonie inglesi secondo un rapporto *On British colonies*, Colonial Office August 1893, by Sydney Buxton. London 1893, *Parlam. Papers*, N. 388, vol. LXXXIX, pp. 1103-1440, si hanno le seguenti notizie:

Capo. I membri delle due Camere sono retribuiti con una ghinea al giorno durante la sessione; quelli che risiedono a oltre 15 miglia percepiscono altri 15 scellini; però non oltre le 90 ghinee se la sessione durasse anche più; si rimborsano le spese di viaggio con un indennizzo: — atto 16 del 17 agosto 1888.

Natal. I membri della legislatura che risiedono a più di 3 miglia dal palazzo hanno una Ls. al giorno dall'apertura alla chiusura della sessione. Tutti hanno la franchigia sulle ferrovie del Natal, delle altre colonie inglesi del sud Africa e dell'Orange.

Sud Australia. Ogni membro della Legislatura percepisce 200 Ls. l'anno, ha la libera circolazione sulle ferrovie, ed il rimborso delle spese sostenute per altri mezzi di trasporto dalla sua residenza ordinaria ad Adelaide: — atto 399 del 16 novembre 1887.

Nuova Zelanda. I membri del Consiglio legislativo hanno 150 Ls. l'anno, quelli della Camera dei Rappresentanti 240 Ls., oltre alla libera circolazione sulle ferrovie dello Stato ed al rimborso di tutte le altre spese per un viaggio di andata e ritorno ogni sessione. Per ogni giorno d'assenza non giustificata si deducono 2 Ls.: — atto 53 dell'11 ottobre 1892.

Queensland. I membri del Consiglio legislativo non hanno retribuzione; quelli dell'Assemblea 150 Ls. l'anno, gli uni e gli altri la libera circolazione sulle ferrovie: — atto 53 Vitt., c. 1, del 18 luglio 1889 e Atto 56 id., c. 27, 15 nov. 1889.

Nuova Galles del Sud. I membri dell'Assemblea legislativa hanno 300 Ls. l'anno; quelli del Consiglio legislativo hanno solo la libera circolazione sulle

con grande vantaggio del buon andamento dei lavori e della efficacia del controllo parlamentare. Si può dire che negli Stati dove il mandato legislativo è gratuito, soccorrono speciali ragioni, fuorchè nella Spagna, dove, come in Italia, si adduce principalmente il motivo della ripugnanza della coscienza pubblica a siffatta riforma e le eccessive censure mosse al sistema parlamentare che gli vanno scemando credito ed efficacia. Anche in Portogallo, dove l'indennità era di 555 lire it. al mese durante la sessione, fu abolita colla legge del 15 settembre 1892, che la conservò per i deputati delle colonie, vi sostituì la libera circolazione sulle ferrovie e sui piroscafi, e diede facoltà ai comuni del Collegio di quotarsi per continuarne il pagamento. In Germania è vietato qualsiasi compenso (1), ma la severità non sembrerà eccessiva, quando si pensi che quasi tutti i deputati siedono anche nelle Camere di uno degli Stati dell'Impero, dove il mandato è generalmente retribuito. Le leggi inglesi, lungi da ammettere qualsiasi retribuzione, mettono a carico dei candidati le numerose spese d'ufficio dell'elezione, le quali, nelle ultime di cui abbiamo sicura notizia, variarono tra 38 e 1747 Ls. per ciascun candidato (2). Come

---

ferrovie, comune coi primi: — atti 53 Vitt., c. 12, del 21 sett. 1889; 51 id., n. 35, del 17 maggio 1888; 53 id., n. 11, del 21 sett. 1889.

Vittoria. I membri delle due Camere hanno la libera circolazione sulle ferrovie e le diligenze; quelli dell'Assemblea legislativa hanno inoltre 300 Ls. l'anno, da ridursi secondo le assenze: — const. emend., Art. 1890, n. 1075 sec. 126 div. 3; legge del 1892.

Tasmania. I membri delle due Camere hanno 100 Ls. l'anno, la libera circolazione sulle ferrovie e la franchigia postale e telegrafica quando se ne servono per servizio pubblico. 54 Vitt., c. 20, 28 nov. 1890; 55 id., c. 29 del 10 nov. 1891; 56 id., c. 9 del 25 nov. 1852.

Canadà. I senatori e i deputati percepiscono 1000 dollari se la sessione dura oltre 30 giorni, 10 dollari al giorno se meno, oltre 10 cents per miglia per recarsi alla capitale e ritornarsene: — *Rev. Stat.*, ch. II, sect. 25, to 39; 52 Vitt. c. 10. I membri delle due Camere hanno indennità poco inferiori in tutte le altre colonie inglesi del Nord America.

Terranova. I membri del C. Legislativo hanno 120 dollari per sessione, i membri dell'Assemblea 300 e 200 se risiedono a San Giovanni di T.; nelle sessioni straordinarie 60, 200 e 100 dollari rispettivamente; nessuna agevolezza per i viaggi, ma hanno invece la franchigia postale.

(1) Si vedano specialmente le ragioni addotte dal principe Bismark, *Discorsi* (ediz. francese), vol. III, pp. 17, 19; XI, p. 187, vol. XII, pp. 31, 37, 42.

(2) La massima spesa fu sostenuta da E. Mersey-Thompson nel collegio di Handsworth, contea di Strafford. La spesa totale fu di 958.532 Ls. (4 scellini 1 den. per voto) e avrebbe potuto essere, secondo il *Corrupt Pratice Act* del 1883, di 1.129.430 Ls. *Parlam. Papers*, 20 sept. 1893. Vol. LXX, 423.

parlare di indennità in siffatta condizione di cose, che fa della deputazione un monopolio della ricchezza e delle elevate posizioni sociali? E pure anche in Inghilterra se ne parla, e si prevede non lontano il tempo nel quale sarà scosso un altro dei cardini di quella costituzione [1].

Con la retribuzione del mandato legislativo si torna all'antico, imperocchè i rappresentanti agli Stati generali del Medio evo, in Piemonte come in Francia, in Sicilia come in Castiglia e in Inghilterra erano retribuiti, od almeno avevano il rimborso delle spese che erano costretti a sostenere. I deputati intervenuti agli Stati di Blois nel 1576-77 ebbero l'indennità di 25, 9 e 8 lire al giorno secondo appartenevano alla nobiltà, al clero o al terzo Stato. Nel 1614 troviamo indennità ugualmente diverse, ma più elevate, da 25 a 60 lire. Infatti il principio era stato accolto dall'Assemblea costituente; venne abbandonato durante la Ristorazione e la monarchia di luglio, non sembrando conciliabile col principio del censo sul quale la rappresentanza era allora fondata [2], ristabilito e mantenuto di poi, ad onta delle fiere invettive lanciate contro “ gli uomini a 25 franchi al giorno „ dai fautori del colpo di Stato. Ma davvero nè il Parlamento di Francia, nè quello degli Stati Uniti possono essere citati a modello, mentre mostrano la vanità di alcuni dei migliori argomenti che si adducono a favore dell'indennità. Quelle Camere, i cui membri dovrebbero, pare, star paghi al lauto stipendio che li sottrae al bisogno, diedero anche l'esempio delle maggiori corruzioni della storia parlamentare; sono i soli paesi dove fu giocoforza far leggi per colpire la venalità dei deputati come in Francia, ed emanare sentenze per dichiarare nulli i contratti fatti per acquisto di voti nelle Camere, come agli Stati Uniti.

---

(1) BLACKSTONE, *Comm. sulle leggi inglesi* (ed. franc.), Parigi 1823, vol. I, p. 308.

(2) Assemblea nazionale, 18 lire al giorno e 3 lire per ogni stazione di posta, deliberazione 1 settembre 1789. Assemblea legislativa, prima 18, poi 36 fr. al giorno, decreto 23 nevoso, anno III. Consiglio degli Anziani e C. dei 500, 3000 miriagrammi di frumento, poi 1075 fr. al mese e 10 fr. al miriametro pel viaggio, Cost. 5 frutt., anno III, art. 5 e leggi 20 vend., anno IV e 8 frimajo, anno VIII. Tribuni e deputati, 15.000 e 10.000 fr. l'anno, Cost. dell'anno VIII, art. 22 e legge 14 nevoso, anno XI, che crea le dotazioni permanenti o senatorerie. Assemblea nazionale, 25 fr. al giorno, legge 10 luglio 1848 e cost. del 1848, art. 38. Senatori dell'impero 30.000 fr., i deputati prima 2500 fr. per sessione, poi 12.500 fr. l'anno, costit. del 1851, art. 22. Senatusconsulti 21 dic. 1852, art. 14, e 25 dic., art. 11, id. 18 luglio 1866, art. 4. Assemblea nazionale, 9000 fr., decreto 27 gennaio 1871 e legge 16 febbraio 1872.

Giova tuttavia riconoscere subito, oltre alla tendenza di cotesto sistema ad imporsi dovunque, taluni vantaggi ch'esso presenta. Gli elettori non hanno libertà di scelta, se non possono accordare i voti loro indistintamente a tutti i cittadini che stimano degni della loro fiducia, se nella bilancia della loro scelta devono pesare ragioni materiali. Gli uomini più devoti al pubblico interesse possono legittimamente esitare ad abbandonare o trascurare i loro affari, se non sono in qualche modo compensati durante l'esercizio del loro mandato. Il principio democratico moderno è affatto contrario a quello su cui si reggeva la repubblica romana e si resse per secoli l'Inghilterra. Ben si meravigliavano i Romani nel sentir parlare di indennità, di danni, di spese, e potevano chiamare i fautori di siffatte leggi corruttori della Repubblica; ma lo Stato moderno non è l'antico, non assorbe il cittadino, in tutto l'essere suo, si gli chiede solo quelle prestazioni personali o reali che stima necessarie alla propria vita.

Con l'indennità od assegnando comunque ai legislatori una congrua retribuzione si accresce dunque la libertà degli elettori, ma sovratutto si guarentisce meglio quella del Parlamento. Le due Camere si trovano anzitutto nelle medesime condizioni; i funzionarii sono esclusi dal Parlamento, cioè vi possono sedere soltanto rinunciando temporaneamente allo stipendio e all'ufficio; e non andrebbero più perdute tante tornate con inutili appelli nominali ed incagliati i lavori parlamentari per l'assenza di tanti membri dalle Camere. Quando coteste assenze diventano una vergogna, come in Italia, quando si succedono al potere Ministeri i quali neppure hanno la forza morale di tenere alla capitale, e per un tempo brevissimo le loro devote maggioranze, si comprende come l'idea della riduzione del numero dei deputati accompagnata alla retribuzione che li costringesse a non disertare così sconciamente l'ufficio, che hanno tanto ambito e talvolta persino comprato, sembri a molti un'àncora che può salvare la pericolante nave del parlamentarismo italiano [1].

Coloro i quali difendono l'indennità o la invocano non badano dunque tanto al diritto o alle convenienze degli elettori, od alla natura del mandato, ma piuttosto alla composi-

(1) SCIPIO SIGHELE, *Contro il Parlamentarismo*, Milano 1895, vorrebbe 100 soli deputati e ben pagati; FRANCESCO AMBROSOLI, *Salviamo il Parlamento*, Milano, Treves, 1895, pag. 25 e 67, accetta l'indennità, non la riduzione del numero.

zione dell'Assemblea. Senonchè anche su questo punto non mancano esagerazioni. Domenico Zanichelli ha ragione di affermare, per esempio, che per amministrare bene gli affari della nazione bisognerebbe trovarsi in posizione tale, che l'interesse privato non faccia mai dimenticare l'interesse pubblico, -- anche nei paesi democratici sono degni di occupare le cariche solo coloro che le possono abbandonare, quante volte l'esercizio di esse si renda incompatibile colle loro idee o coi loro sentimenti, — e ne conclude, che le capacità cui non corrisponde una posizione economica abbastanza agiata non esistono e non possono esistere nella società moderna, e se anche esistessero vi sono molte ragioni per tenerle lontane dalla vita pubblica, nessuna per aprire loro le porte del Parlamento [1]. Ma a cotesta maniera si dà a tutto il sistema parlamentare un indirizzo che mi sembra uno dei maggiori pericoli della moderna società, uno dei fattori più efficaci dello sviluppo del socialismo. Sì, sta bene, apriamo il Parlamento soltanto ai signori: ma anzitutto a questa maniera non ne eleviamo davvero il livello intellettuale e morale, sebbene l'educazione alla vita pubblica sia ora, anche in Italia, un po' più accurata e diffusa: inoltre diamo a tutta la legislazione un indirizzo affatto contrario a quello che deve avere nell' età moderna, e che può avere soltanto quando i rappresentanti della nazione vivano della sua vita, sentano i suoi bisogni, comprendano la via per cui bisogna avviarsi. Un lord inglese sa provvedere alle esigenze della legislazione sociale, democratizzare la finanza, migliorare le condizioni dei fittavoli, dei contadini, degli operai; il gran signore italiano se ne dà poco o punto pensiero, o molto di rado, e renderà il Parlamento sempre più vano, sempre più egoista, sempre più lontano dalle classi popolari, tanto più se la tolleranza grande e crescente per tutte sorta di corruzioni elettorali, crescerà sempre più il numero dei " signori ", che comprano il seggio, escludendone uomini di valore e di ingegno, i quali non hanno tempo da perdere e denaro da gittare ai cani. Non parlo di rappresentanze di classi, di deputati operai, e d'altre simili originalità; ma stimo necessario che la nazione sia rappresentata di preferenza da chi ne conosce, ne divide ed è meglio in grado di appagarne i bisogni.

Si dice che la retribuzione dei legislatori scemerebbe loro

(1) Op. cit., pp. 22-25.

stima e fiducia; ma cotesta tesi, espressa così in modo assoluto, è un assurdo. Nè ai monarchi, nè ai grandi giudici inglesi, nè ai ministri, i lauti stipendi scemano stima e prestigio, ed in tutte le professioni gode anzi maggior credito chi esige i più elevati onorarii. È vero che Giovanni Stuart Mill e Beniamino Constant hanno dato un gran peso a cotesto argomento. " L'ufficio di membri del Parlamento, dice il primo, diventerebbe una professione, abbracciata come tante altre, unicamente per i suoi vantaggi pecuniarii e sottoposta agli effetti demoralizzanti di una occupazione essenzialmente precaria, e come tale verrebbe agognata dagli avventurieri di bassa lega. Il mercato fra Cleone ed il venditore di salciccie in Aristofane è la caricatura esatta di ciò che avverrebbe tutti i giorni. Cosiffatta istituzione sarebbe un perpetuo vescicante applicato alle parti più fragili dell' umana natura; tanto vorrebbe offrire 658 premi agli adulatori più abili, ai corruttori più esperti di una parte del popolo. Non si è visto, conclude, sotto nessun dispotismo, un sistema di coltivazione meglio adatto a dare una abbondante raccolta di cortigiani " [1]. Ma sono esagerazioni compatibili a chi ha sottocchio il venerabile edificio della costituzione inglese, per quanto abbiano una parte di vero anche per l'Italia. Non ci punge gran fatto l'idea dei " nuovi impieghi " che si verrebbero a creare nel fatto, nè quello della spesa che verrebbe ad aggravare il bilancio. Anche adesso, nella coscienza del nostro popolo, s'è radicata, pur troppo, la convinzione che quello del deputato sia un lucroso impiego, se per conquistarlo si fanno da troppi spese ingenti e sacrifici di carattere, di dignità, di convenienza, di tempo, che ben poco di più potrebbero fare se vi fosse annesso uno stipendio.

Quanto alla spesa che conseguirebbe dallo indennizzare i legislatori, neanche un paese povero ha ragione di spaventarsene. Tenuto conto delle esperienze altrui e delle condizioni nostre, l'indennità dovrebbe essere ad anno, non a sessioni, che da noi sono capricciosamente diverse, nè a ragione di sedute, che potrebbero prolungarsi o consumarsi in maggiori discorsi per

(1) *Il governo rappresentativo*, trad. ital., p. 1102. Già anche l'autore si mostra meno ripugnante ad un sistema di indennità pagata dagli elettori, ivi, p. 1103. Cfr. Ben. Constant, *Polit. const.*, ch. V. — Anche a D. Zanichelli, questo sistema " non sembra del tutto condannabile come l'indennità pagata dallo Stato ", op. cit., p. 40.

la paga. Seimila lire potrebbero parere sufficienti, e siccome determinerebbero una frequenza ed una attività di legislatori molto più grande, un deputato per ogni centomila abitanti ed un numero uguale di senatori sarebbero anche soverchi, sì che, tenuto conto d'un centinaio di funzionarii o pensionati che fanno parte del Senato, si spenderebbero complessivamente tre milioni, da stanziarsi sul bilancio delle due Camere. Non dico che si potrebbe ridurre d'altrettanto la lista civile, ma affermo senza esitanza e per le stesse esperienze mie, che il Parlamento potrebbe risparmiare dieci volte questa somma vigilando meglio sulle spese dello Stato, e rinunciando da senno alla sua pericolosa iniziativa in materia di finanza.

Resterebbe però sempre intatta, nel naufragio di tutte le altre, l'obiezione che deriva dalla coscienza nazionale, la quale, sia pure un pregiudizio, un errore, una singolarità, vuol essere rispettata. Troppe catapulte percuotono le mura del sistema parlamentare per inalberarvi ora cotesta irritante bandiera della indennità. Sino a che l'Italia sarà una democrazia di parole, di altisonanti parole, più che di fatti, sino a che l'illustre lignaggio e il denaro comunque acquisito avranno una cotale rispettabilità loro propria, sino a che l'ufficio del Parlamento non sarà inteso con maggior verità ed esercitato con maggior dignità, è inutile parlare di retribuzione del mandato legislativo. Ma giorno verrà in cui un uomo di Stato degno del nome, che rechi al potere le convinzioni sue e con l'autorità degli studi e della vita onesta le imponga, metterà mano anche a questa riforma, e persuaderà la coscienza nazionale ora riluttante ad una di quelle spese, che sono proprio un ristauro rassicurante ad un edificio le cui troppe crepe inquietano e turbano i più convinti fautori. Allora si potranno risolvere razionalmente le questioni dell'incompatibilità, della frequenza dei legislatori, del lavoro parlamentare più attivo e delle sessioni più brevi; allora si avranno leggi migliori, ed un più efficace controllo finanziario. Io non dico che si debba essere pedissequi delle istituzioni straniere, ma quando tutti gli Stati liberi o giù di lì, monarchici e repubblicani, a suffragio largo o ristretto, del vecchio e del nuovo mondo, retribuiscono i loro rappresentanti, e persino la coscienza pubblica del più riluttante dei popoli si commuove, non può rimanere attaccata alle vecchie idee e ad un articolo dello statuto quella degli italiani.

5. *Prerogative delle Camere*. — Oltre alle franchigie, immunità e prerogative dei legislatori, abbiamo quelle proprie

delle due Camere. Dell'accusa dei ministri, prerogativa della Camera, e della riunione del Senato in alta Corte di giustizia, si parla altrove, come della conservazione degli atti della famiglia reale che la legge affida al Senato, e sono prerogative comuni a quasi tutte le costituzioni. Lo sono assai meno le disposizioni relative alle offese fatte al Senato ed alla Camera, ed all'immunità della sede del Parlamento, di cui dobbiamo ora occuparci.

a) Offese al Parlamento. — Se il Parlamento è geloso dell'onore e della dignità di ciascuno dei proprii membri, ha cura del pari dell'onore e della dignità sua, e non può lasciare impunite le offese collettive contro di esso. La Camera dei Comuni d'Inghilterra fece chiudere in carcere, anche nei passati secoli, estranei e membri suoi che l'avevano insultata, e fu un tempo in cui la sua intolleranza contro la stampa era un vero pericolo per le pubbliche libertà [1]. Così il Parlamento inglese considera giustamente come offesa il tentativo di corrompere uno dei suoi membri, e sin dal 2 maggio 1695 la Camera dei Comuni deliberava, che " l'offerta di una somma di denaro o d'altro qualsiasi vantaggio fatto ad un membro del Parlamento, per interessarlo ad un qualunque affare sottoposto o da presentarsi al Parlamento, è un grave misfatto, che tende a sovvertire la costituzione inglese " [2]. Già ho avvertito come la Camera dei Comuni protegga efficacemente coloro che sono incaricati di eseguire i suoi ordini, ed i cittadini chiamati a deporre innanzi ad una Commissione d'inchiesta [3].

In Francia i rigori delle leggi protettrici delle Camere si vennero attenuando, e si possono dire riposti nell' arsenale delle istituzioni antiquate. La legge del 17 maggio 1819 (art. 17)

(1) Nel 1559 fu incarcerato G. Trower per parole offensive; nel 1580 un deputato venne scacciato dalla Camera per aver detto, che " la sembrava il tempio di Bacco ": l'anno dopo Arturo Hall fu incarcerato per aver pubblicato un libro contro il Parlamento, e così avvenne nel 1628 di Aleyn, nel 1643 dell'arcidiacono di Bath, nel 1701 di Colepepper, nel 1756 di G. King, nel 1798 di Lambert e Perry, nel 1805 di P. Stuart, nel 1810 di F. Burdett, nel 1819 di Hobhouse. Ancora nella seduta del 23 giugno 1875 fu severamente ammonito l'on. Ward, che si era vantato di possedere i mezzi per far approvare un *bill* privato. Erskine May, op. cit., p. 51, 78, 89; D. Franqueville, op. cit., parte III, pp. 349-352, e specialmente il *Report from the select committee on privilege, Parlam. Pap.*, 1878-79, n. 294.

(2) Cfr. anche la risoluzione del 22 giugno 1858, e vedi per altri casi Erskine May, op. cit., capo III.

(3) Vedi sopra a p. 874 e cfr. Erskine May, capo III, p. 375 e De Franqueville, op. cit., III, pp. 353-355.

il decreto dell'11 agosto 1848 (art. 2) punirono con carcere e multa l'offesa commessa verso le Camere od una di esse, e la legge del 25 marzo 1822 (art. 7) punisce del pari le inesattezze di mala fede nei resoconti dei giornali. Oggi rimane solo una aggravante, per la diffamazione commessa contro i corpi costituiti, ma non bisogna dimenticare, che il testo di legge che puniva l'oltraggio verso le Camere è stato formalmente respinto (1), e anche per applicare l'aggravante suddetta è necessaria una deliberazione del " corpo costituito „ che si reputa offeso. Di guisa che le Camere, non solo non traducono più davanti ad esse gli offensori, come sotto l'impero della legge del 25 marzo 1822 (2), ma rispondono alle offese loro rivolte coll' " amnistia dello sdegno „ (3).

Le leggi italiane vigenti non provvedono meglio delle francesi alla tutela delle Assemblee. L' art. 123 del Codice penale punisce con detenzione da uno a trenta mesi e multa da lire 50 a lire 1500 " chiunque pubblicamente vilipende il Senato o la Camera dei deputati „, ed aggrava la pena se l' offesa è fatta al loro cospetto, ma per procedere, secondo l'art. 124, è necessaria l' autorizzazione dell'Assemblea vilipesa (4). L'art. 21 dell'editto del 26 marzo 1848 sulla stampa punisce, sempre con l' autorizzazione dell' offeso, chiunque oltraggi il Senato o la Camera dei deputati per mezzo della stampa o con incisioni, litografie e simili. Infine, il Regolamento della Camera dà facoltà al Presidente di far scacciare dalla tribuna chi turbasse l'ordine, di far sgombrare la tribuna nella quale il disordine è seguito e di far arrestare e tradurre davanti all' autorità competente chi oltraggia la Camera o qualunque dei suoi membri ed identiche disposizioni ha il regolamento del Senato (5).

Ma di contro a queste vaghe e ponderose sanzioni delle leggi troviamo la più illimitata tolleranza e la più assoluta indifferenza per tutto quanto si dice e si stampa sulla

---

(1) Legge del 29 luglio 1881, art. 30 e 47; cfr. Chassan, *Des délits de la parole*, I, 224; E. Pierre, op. cit., pp. 1144-1147.

(2) Le Camere francesi processarono così giornalisti che le avevano offese nel 1823, nel 1826, nel 1833, nel 1835, nel 1850. V. E. Pierre, op. cit., pp. 1148-1149.

(3) Parole del generale Changarnier contro la proposta di processare i gerenti di due giornali, l'11 marzo 1874.

(4) Cfr. anche Cod. penale, articoli 123, 187, 188, 194, 195, 196.

(5) Reg. della Camera, articoli 44-46; id. del Senato, art. 101-102.

condotta del Parlamento e dei suoi membri. Già sin dagli albori del Parlamento subalpino, ad onta di alcuni tentativi [1], era molto scarsa la fede in simili processi. Infatti per molti anni non se ne parlò più, e il 26 giugno 1868 fu ricusata l'autorizzazione a procedere per offese fatte alla Camera con la dichiarazione, che " il Parlamento non teme la discussione e la critica, che possa essere fatta sugli atti suoi da scrittori coscienziosi... e le ingiurie non cura " [2]. Il 20 giugno 1879 il presidente Domenico Farini, concludendo una discussione sollevata da certa pubblicazione contro una Giunta parlamentare, dichiarò, che " non è nelle corrette forme parlamentari discutere sovra atti privati, per quanto essi vengano a toccare, a ledere ed anche ad offendere le prerogative parlamentari ".

Siffatte esagerazioni, e la tolleranza, sia pure sdegnosa, usata costantemente dalle Camere verso coloro che le offendono, spinta talvolta al punto da preoccupare persino il potere esecutivo [3], diedero i loro frutti. L'impunità assoluta accordata a tutti coloro che offendono, deridono, ingiuriano quotidianamente il Parlamento, come se non fosse una istituzione dello Stato, come se non rappresentasse la nazione e non fosse costituito pel suo bene, ha avuto gran parte nella disistima che ha colpito il Parlamento e l'ufficio del deputato. Quando in giornali autorevoli si possono ripetere le accuse più gravi, quando persino dalle cattedre universitarie è lecito declamare impunemente volgarità da bettola o da trivio, non è lecito poi meravigliarsi se la coscienza del popolo ne rimane turbata, e l'istituzione riesce a parere molto più cattiva e difettosa di ciò che essa realmente sia. Si dimenticano così gli obbrobrii del governo assoluto, si circondano di seducenti bagliori le impromesse del socialismo, e le istituzioni parlamentari decadono, più che nel fatto, nella coscienza della nazione. Ma la colpa è anche del Parlamento medesimo, che non veglia

(1) Si vedano le tornate 7 e 24 febbraio 1849 e 22 maggio 1850, per i processi contro " lo Smascheratore ", l'" Echo du Mont Blanc " e " il Carroccio ".

(2) Relazione Mauro Macchi, sulla domanda di autorizzazione a procedere contro " il Giovane Friuli " e l'" Unità italiana ".

(3) Lettera del M. guardasigilli P. S. Mancini al Presidente del Senato il 15 maggio 1877; Galeotti e Mancini, *op. cit.*, pag. 501. — Il 16 giugno 1890 furono annunciate alla Camera tre requisitorie dei Procuratori del Re di Milano e di Ancona per offese alla Camera, e si nominò anche il relatore, ma non se ne fece più parola. Legis. XVI. Sess. IV, 1889-90. *Doc.* 170.

alla propria dignità, e dalla tolleranza di membri che dovrebbe consegnare al giudice istruttore, si lascia trascinare sino a chiudere le orecchie ed a sorridere alle ingiurie più volgari. alle diffamazioni più turpi, alle più atroci derisioni di saltimbanchi della cattedra e di giullari della stampa.

b) Immunità della sede del Parlamento. — Nel medio evo la pubblica autorità doveva arrestarsi davanti alla porta di molteplici asili, giurisdizioni feudali, chiese, monasteri, parlamenti, università. Cotesti privilegi sono tutti scomparsi. anche quelli più a lungo e con maggiore energia difesi delle università, che potevano addurre a scusa la loro propria giurisdizione disciplinare. E non vi è del pari alcuna disposizione di legge che guarentisca l'immunità dei palazzi del Parlamento, nè alcuna costituzione ne dà esempio, che sarebbe ripugnante ai principii sui quali si fonda il moderno vivere civile. Ma i regolamenti della Camera dànno ai Presidenti un potere di polizia nell'interno della Camera, e fu quasi sempre e dovunque inteso nella misura più ampia.

In Francia non sono mancati reati nel Palazzo del Parlamento, e l'ultimo e più atroce commesso lanciando una bomba dalla tribuna è rimasto nella memoria di tutti. Nella tornata del 10 agosto 1849 furono scambiate ingiurie e vie di fatto tra due deputati che vennero deferiti dal Presidente all'autorità giudiziaria [1]. Il 30 marzo 1887 due altri deputati vennero a vie di fatto in una sala della Camera, e dopo molte istanze vennero del pari denunciati dall'ufficio di Presidenza al Procuratore generale [2], la cui domanda di autorizzazione a procedere venne poi respinta. Il 12 luglio 1889, in un altro caso somigliante, alla denuncia neppur seguì la domanda di autorizzazione a procedere per la chiusura della sessione [3]. In tutti questi casi si ammise che il Presidente può sospendere la seduta, far arrestare i colpevoli, procedere ad una inchiesta ed informare, se lo crede, dei risultati l'autorità giudiziaria. In caso di reati commessi da estranei, il Presidente può senz'altro denunciarli all' autorità giudiziaria, come avvenne appunto in seguito all'orrendo misfatto del Vaillant.

(1) Pietro Bonaparte diede uno schiaffo ad A. F. Gastier che lo aveva chiamato imbecille. V. E. Pierre, op. cit., p. 1115.

(2) L'on. Gastone De Douville Maillefeu schiaffeggiò l'on. C. F. Sans Leroy, v. E. Pierre, pp. 1116-1117 e cfr. tornata 2 aprile 1882.

(3) Francis. Laur e Gastone Thomson si percossero reciprocamente. E. Pierre, op. cit., p. 1118.

Ma non parmi inutile riferire le conclusioni di E. Pierre a proposito di questa immunità. " E una esagerazione che non vale la pena di combattere il dire che abbiamo a Parigi due luoghi di asilo, chiusi alla vindice azione della giustizia. Da un lato non si può immaginare un Presidente e con lui una Assemblea, che coprano col silenzio dei reati; dall' altra le prerogative parlamentari non condannano la magistratura alla inazione. Se il Presidente non fa il suo dovere, il Procuratore generale chiederà al guardasigilli la facoltà di far le necessarie indagini sul reato commesso, e la domanda sarà trasmessa alla Camera, che dovrà pronunciarsi, senza dimenticare che il paese dovrà giudicare a sua volta della sua decisione. Il che basta a guarentirci da tutte le ipotesi romanzesche cui possono condurre le dissertazioni sull'inviolabilità parlamentare " [1].

Questa giusta misura ed i precedenti del Parlamento francese non vennero però sempre accolti in Italia. Nel 1868 si era non solo consentito, ma procurato l'accesso al magistrato, per indagare intorno alla scomparsa di documenti esistenti negli Archivii della Camera sull'inchiesta delle Ferrovie meridionali, e nessuno trovò l'intervento men che corretto [2]. Nel 1883, in seguito a vie di fatto tra due deputati nei locali interni della Camera ed al silenzio del Presidente, l'autorità giudiziaria chiese facoltà di fare le indagini necessarie, e le fu ricusata, affermando così un vero e proprio diritto di asilo, una impunità assoluta per reati commessi da deputati nell'interno della Camera. Che se valeva di attenuante il fatto che nessuno dei due deputati aveva stimato di preoccuparne l'autorità giudiziaria, non si può negare che esso fu tra quelli che contribuirono a diffondere così severi giudizî intorno alle prerogative parlamentari ed alla loro interpretazione [3]. Infine, il 13 febbraio 1895 il Pubblico Ministero presso il Tribunale di Roma invitava il giudice istruttore a sentire con mandato di comparizione l'on. Giovanni Giolitti su fatti da lui compiuti come ministro o come deputato alla Camera ed avendo egli rifiutato di deporre, il Tribunale dichiarò la propria competenza a procedere per quei fatti contro di lui, e la Corte d'appello confermò la sentenza il 6 marzo. A più rette conclusioni venne però la Cassazione di Roma, riconoscendo che di

(1) Op. cit., p. 1121.
(2) Camera dei dep., 25 luglio 1868, 18 e 23 febbraio 1869.
(3) Francesco Lovito contro Giovanni Nicotera, Cam. dei dep., 9 febb. 1884.

quei fatti l'on. Giolitti non doveva rispondere in verun modo alla giustizia ordinaria, e così fu salva quella che era non solo prerogativa del ministro e del deputato, ma della stessa Assemblea.

Nella lotta per la difesa ed il miglioramento delle istituzioni parlamentari è certo che una parte delle antiche prerogative dovrà essere sacrificata. Ma la parte sostanziale deve rimanere e venire anzi confortata di più efficaci presidii. Le prerogative necessarie all'esercizio dell'ufficio legislativo e la libertà di parola in Parlamento, la libertà personale dei membri della Camera, la punizione delle offese contro il Parlamento ed i suoi membri non sono le vere cagioni per cui tante antipatie si sollevano contro le prerogative. Queste si devono all'abuso che non pochi legislatori ne fanno, alle indebite ingerenze nell'amministrazione e nella giustizia, alle prepotenze non rare nei pubblici ufficii, nei tribunali, sulle ferrovie. a tutta una serie di leggi, che guarentiscono punto o male l'esercizio di funzioni di governo, il conferimento di onori, i diritti di funzionarii, e tante e tante spese pubbliche, per cui le ingerenze parlamentari trovano quasi una scusa. Non si può dubitare che quando il legislatore sarà circondato da tutti i privilegi necessarî all'esercizio dell'ufficio suo, ma non potrà esercitarne e non ne eserciterà altri, la pubblica opinione si modificherà anche su questo punto e riconoscerà quelle conclusioni che trovano così ampia conferma nell'opinione dei più illustri scrittori e nell'esperienza dei più liberi popoli.

3. *Conflitti fra le due Camere.* — Le due Camere di un Parlamento sono due membra d'un medesimo corpo, sia che si considerino nell'esercizio dei loro uffici speciali, sia che si ponga mente al posto che occupano nell'ordinamento generale dello Stato. Possono due membra agire in modo diverso e persino trovarsi in momentaneo disaccordo tra loro; possono anche seguirne conflitti, ma la costituzione deve provvedere perchè questi siano risoluti pacificamente. La nomina di nuovi senatori dove è prerogativa regia, lo scioglimento della Camera elettiva dove la costituzione non assegna al Parlamento un termine preciso, come abbiamo veduto a suo luogo, sono due mezzi straordinarii ai quali non tutte le costituzioni consentono di ricorrere. Per la vita ordinaria dei grandi poteri dello Stato. occorrono dunque altre soluzioni, più semplici e facili, cui più di una costituzione ha provveduto con savio accorgimento.

In Inghilterra le due Camere del Parlamento hanno fre-

quentemente occasione di comunicare tra loro non solo per la discussione delle leggi, ma per altri argomenti connessi alla procedura parlamentare. I messaggi, le conferenze, le commissioni miste e quelle speciali di ciascuna Camera sono i mezzi che si reputarono sempre più acconci alle varie necessità di cotesti accordi.

Il messaggio è il mezzo di comunicazione più consueto, si può dire quotidiano; a questo si ricorre assai agevolmente ora che è spoglio della solennità per cui una volta i Comuni dovevano affidarlo al Presidente od al relatore della Commissione del *bill* con altri sette membri almeno, ed i Lordi dovevano servirsi dei loro *masters in chanchery* o di due lordi giudici [1]. La conferenza è procedura più formale e solenne, intesa a spiegare opinioni, preparare accordi, dirimere contrasti. Le Camere vi ricorrono per questioni di privilegi o di procedura parlamentare, ovvero per discutere le ragioni per le quali una di esse ha creduto di non votare una legge, di non accettare gli emendamenti dell'altra, di insistere sui proprii; e viene domandata sempre dalla Camera nella quale la legge si discute o che l'ha discussa per ultima, designandone il soggetto, sebbene talvolta anche in forma generica e indeterminata. La Camera dei Lordi designa, in ogni caso, il luogo ed il tempo della conferenza, mentre la Camera dei Comuni nomina un numero doppio di membri a rappresentarla. Una volta la conferenza si limitava ad uno scambio d'argomenti scritti; dopo il 1836 si riprese l'uso, abbandonato dal 1740, delle " conferenze libere ", nelle quali i rappresentanti delle due Camere, invece di limitarsi alla formale comunicazione delle ragioni rispettive, presentano argomenti, muovono obiezioni, le combattono, tentano insomma di ottenere colla persuasione personale quell'unità di vedute, che gli scritti ben raramente riuscivano a determinare [2].

Le Commissioni miste erano usate prima del secolo XVII, ma dal 1675 nessuna fu più nominata sino al 1864, causa l'opposizione dei Lordi, i quali mal tolleravano che i Comuni vi avessero un numero doppio di delegati ed esercitassero speciali privilegi, come quello di sentire testimoni con giuramento, mentre non erano tenuti ad usare verso i Lordi il cerimoniale prescritto nelle conferenze. Tolta di mezzo la dispa-

(1) Erskine May, *Leggi, privilegi, procedura* ecc., trad. it., pp. 377-379.
(2) Ivi, pp. 380-384 ed i casi citati in nota.

rità dei membri delle due Camere, le Commissioni miste, come ho ricordato parlando delle inchieste, diventarono numerose e frequenti ed acquistarono una decisiva importanza nell'organismo costituzionale (1). Più sovente le due Camere nominano Commissioni speciali, con facoltà d'intendersi poi tra loro.

Più che da coteste norme di procedura, l'accordo tra le due Camere, come nota T. Erskine May, è assicurato dall'ordinamento dei partiti e della presenza del Governo in entrambe. La volontà del partito dominante prevale nelle due Assemblee come fossero una sola; e poichè i Ministri hanno una comune responsabilità per ciò che riguarda ogni provvedimento politico e di Stato, essi provvedono all'uniformità delle deliberazioni nei due rami del Parlamento. Ogni questione è loro presentata sotto lo stesso punto di vista; il giudizio del gabinetto, e l'opinione del partito politico che esso rappresenta sono egualmente espresse nelle due Camere e così si ottiene una cooperazione che nessun altro sistema, nessuna norma di procedura basterebbe a conseguire. Che se lo stesso partito non prevale nelle due Camere e la minoranza dei Comuni trova appoggio ed incoraggiamento nella maggioranza della Camera dei Lordi, la politica sola insegna al Gabinetto sino a qual punto possa governare con la sola maggioranza della Camera elettiva (2).

In Francia i progetti di iniziativa parlamentare votati da una Camera sono dal Presidente trasmessi al Presidente dell'altra, che li rinvia all'ufficio centrale o ad una Commissione speciale. Se un progetto del Senato viene modificato dalla Camera, quello può nominare a scrutinio di lista una Commissione di undici membri per intendersi con una Commissione della Camera dei deputati. Se il Senato respinge la proposta d'una conferenza e persiste nella prima redazione, come se le due Commissioni non riescono a mettersi d'accordo, il progetto di legge non può essere di nuovo discusso prima di due mesi, se non per iniziativa del Governo. La Commissione mista, quando si unisce, è presieduta dal Presidente di quella del Senato. Le due Camere tengono sessioni identiche ed un disegno di legge od un'interpellanza non viene mai messa all'ordine del giorno in una Camera mentre lo è già a quello dell'altra (3).

(1) *Common Journals*, 22 aprile 1695, 314; *Hansard Deb.*, vol. 173, pp. 291, 311, 493; vol. 188, p. 423 ecc. — Cfr. a p. 842 e seg. di questo volume.

(2) Erskine May, op. cit., pp. 385-388, e cfr. in questo volume a pag. 854.

(3) Saint-Girons. *Dir. costit.*, p. 319; E. Pierre, op. cit., liv. V, sect. II, pp. 710-720.

Prevalse in Francia durante la monarchia costituzionale e fu accolto dovunque il principio per cui in una Camera non si possono censurare le parole ed i voti dati nell'altra. Tommaso Jefferson scriveva, che " è violazione dell'ordine parlare in una Camera di ciò che si è detto nell'altra, dei voti o delle maggioranze, che hanno influito sugli affari e li hanno decisi, perchè le opinioni di una Camera, come i suoi atti, devono essere affatto indipendenti dall'altra ". Giulio Simon rispondeva il 17 novembre 1877 al Senato francese, a proposito di una interpellanza mossagli sopra un'inchiesta ordinata dalla Camera: " noi non abbiamo alcun diritto di controllare ciò che avviene nell'altra Camera ", e Dufaure chiamò l'interpellanza " un atto eminentemente rivoluzionario ". Nella seduta del 19 luglio 1879, Leone Gambetta, presidente della Camera, dichiarò nettamente, che gli atti e le parole dell'altra Assemblea non possono essere invocati nè per lodarli nè per biasimarli [1]. Il Regolamento del Senato italiano contiene a tale riguardo il più esplicito divieto, che viene pure osservato e talvolta persino esagerato nella nostra Camera dei deputati [2].

Secondo la costituzione della Danimarca, quando non è possibile un accordo fra le due Camere, ciascuna nomina un ugual numero di membri, che si riuniscono in Comitato, per esaminare l'argomento della controversia e riferirne alle due Camere che si pronunciano separatamente [3]. Altre costituzioni accolsero, come si è veduto, speciali rimedi per risolvere almeno i conflitti in materia di finanza. In Austria quando si contrasta sulle spese, si ha per approvata la cifra più bassa. Nella Svezia le due Camere votano separatamente sulla controversia e si sommano i voti d'entrambe come ne formassero una sola [4]. Agli Stati Uniti si raduna una conferenza di tre deputati e tre senatori, la quale formola una decisione comune, che ciascuna Camera può approvare o respingere, non modificare [5]. La costituzione della Bolivia dispone, che, in caso di conflitto, le due Camere si uniscono per deliberare in comune sotto la pre-

(1) Pierre E., op. cit. pp. 717-718.

(2) Regol. Senato, art. 39 " ... Gli oratori avranno particolare cura di astenersi da ogni diretta allusione a cose dette o fatte nella Camera dei deputati, in fuori di una semplice enunciazione ".

(3) Costituz. del 5 giugno 1849 e 28 luglio 1866, § 53, trad. it., p. 887.

(4) Legge austriaca del 21 dicembre 1867 sulla rappr. dell'Impero, § 13, trad. it., p. 738; legge organica del Riksdag svedese del 22 giugno 1886, art. 65.

(5) Boutmy, *Studi di dir. costit.* (franc.), p. 127 e seg.

sidenza del Presidente del Senato, ed è la soluzione più semplice, accolta con maggiore simpatia dagli americani, sì che le loro Assemblee vi ricorrono talvolta di buon accordo, anche là dove la costituzione non ne dà espressa facoltà. Somiglianti espedienti, specie quello delle Commissioni miste, troviamo in Ungheria, in Portogallo, ed in altri Stati, come crediamo non sarebbero certamente vietati in Italia, dove lo Statuto, i regolamenti delle due Camere, le consuetudini nulla dicono od insegnano, ma neppur vietano, che a cotesto componimento si possa ricorrere in caso di conflitto.

Quando si manifesti, si accentui, si aggravi un dissidio tra le due Camere del Parlamento, e questo ne impacci, ne turbi, ne arresti le regolari funzioni, una soluzione è certamente necessaria; dove le costituzioni non provvedono, dovrà pur provvedere la consuetudine, prima che si possa ricorrere alla violenza, e la Camera più lontana dal popolo, dalle sue idee, dai suoi sentimenti sia colpita di irremediabile decadenza. Frattanto, per i conflitti men gravi, basterà affidarsi all'opera degli uomini più influenti delle due Assemblee, all'azione del Governo su di esse, al tempo; per i più gravi gioverà sempre rimettere la decisione al libero voto della nazione. E non è forse lontano il giorno nel quale il progresso dell'educazione politica e degli ordinamenti democratici consentiranno di evitare lo scioglimento della Camera elettiva, che nel conflitto col Senato si trova per lo più d'accordo col paese, interrogando questo direttamente, sul punto essenziale della controversia, con quel sistema del *referendum*, che se mal si presta all'approvazione di codici, di leggi, di principii di governo, non sembrerà forse più, come tuttodì, disadatto, per risolvere quelle controversie semplici, e pur gravi, che agitano talvolta le assemblee e dalle assemblee si diffondono nel paese. Questo potrebbe facilmente dire col suo *sì* o col suo *no* l'ultima parola, così come si è pur tenuto capace di dirla nei plebisciti che posero il fondamento del Regno d'Italia.

CAPO VII.

I partiti politici.

A. *I partiti politici negli Stati esteri.*

1. *Importanza dei partiti.* — L'argomento dei partiti si attiene più di ogni altro al diritto costituzionale insieme ed alla politica, mentre collega quasi il potere esecutivo e il legislativo, sì che vuol esser trattato tra uno e l'altro, quasi linea direttiva secondo la quale si svolgono i loro vicendevoli rapporti. Ed è argomento di grande importanza, connesso a delicate questioni politiche, sociali e morali, che spiega la storia parlamentare dei popoli liberi, determina il buono o cattivo andamento di tutto il sistema, può essere cagione d'infiniti beni e d'infiniti mali. D'altronde, cresce a dismisura la difficoltà di trattarlo, e si abbuja il concetto stesso dei partiti col progresso dell'educazione nazionale e degli ordinamenti politici. Avviene come delle religioni, che il movimento e lo sviluppo della libertà umana va dividendo, spezzando, frantumando, per guisa che alla vagheggiata unità e persino sotto la vernice di essa si sostituisce la fioritura più varia della ragione individuale. Noi abbiamo fino ad ora veduto i congegni legislativi della gran macchina rappresentativa; ora dobbiamo metterla in moto, descriverla in azione, per considerare poi debitamente il potere esecutivo e le sue relazioni col Parlamento e coll'Amministrazione.

Parti o partiti, fazioni, sètte non sono voci che possano andar confuse tra loro nel moderno linguaggio. Forse anche la setta era un tempo cosa utile e buona e chiamavasi da *sequor,* dal seguire fedelmente il proprio capo; ma poi ben si comprese che la società e specialmente la dottrina che si divide in troppe altre minori non riesce a bene ed allora la parola si usò piuttosto in malo modo, come se veramente venisse da *sèctus*, spezzato, diviso in parti. Fazioni sono veramente le parti non legali, che non si possono con libertà esprimere in pubblico; si producono sotto ai governi assoluti e perciò diventano sette, congiure, società segrete, tumulti di palazzo o di piazza, sventure e vergogne nazionali. Non scevre certo di pericoli e di danni erano anche

le parti, quando, come in tutte le repubbliche antiche e nelle italiane del medio evo, si esercitavano in piazza, mentre oggi si manifestano e svolgono nelle Camere dei Parlamenti, e sono perciò, come Cesare Balbo le chiama, legittime, legali, virtuose, onorevoli, e talvolta gloriose ed utili allo Stato (1). Nella lunga arcadia che precedette ed indugiò il nostro risorgimento si gridò molto la croce anche alle parti politiche, quando si andava dicendo e scrivendo non doversi aver parti se non una sola, quella dell'Italia, dell'utile e del bene di lei. “ Come se fosse possibile, soggiunge il citato scrittore, che quest'utile si vedesse al medesimo modo da un capo all'altro della penisola e delle isole! Come se le parti fossero altro che opinioni diverse sull'utile della patria! Come se fosse possibile impedire tale diversità! Come se fosse bene! Come se le espressioni libere di queste diversità non fossero tra i primi e più utili risultati di tutte le libertà nazionali! „.

Due o più parti politiche furono sempre, in tutte le nazioni. appena e finchè furono libere, appena e finchè gli interessi, le passioni e le opinioni diverse vi si poterono esprimere in cotesta forma, sì che la storia delle parti è la storia dei governi liberi specie di quelli retti a forma parlamentare. Furono dagli scrittori diversamente apprezzate: segno talvolta a fiere censure specie a cagione delle usurpazioni ed esagerazioni loro, ma per lo più ritenute necessarie, conformi a natura, e per ciò superiori al biasimo ed alla lode. Come d'altri istituti si cercò di formulare la teoria anche dei partiti politici, e specialmente nella scienza tedesca le sapienti costruzioni di Federico Röhmer, di Federico Giulio Stahl, di Gaspare Bluntschli, porsero argomento a dotte ed ardenti discussioni. I partiti furono poi segno, in ciascun paese, a studii, a censure, a difese che ci procurarono una letteratura se altra mai ricca e vivace (2). A darne un'idea con la brevità necessaria, a far comprendere l'azione dei partiti nell'organismo costituzionale, parmi utile

(1) *Della monarchia rappresentativa*, lib. II, cap. V, dove tratta delle parti parlamentari, p. 289. — Tommaseo N., *Diz. dei sinonimi*, pp. 925-926. La parola *pars* è passata con pochi mutamenti in quasi tutte le lingue: francese *parti*, tedesco *partei*, inglese *party*, spagnuolo *partido*, danese e svedese *parti;* anche gli ungheresi usano, con altre, la parola *part.*

(2) F. Röhmer, *Dottrina dei partiti politici* (ted.), Nördlingen. Beck 1844; F. G. Stahl, *I partiti politici nella Chiesa e nello Stato* (ted.), Berlino 1863; G. Bluntschli, *Carattere e spirito dei partiti politici* (ted.). Nördlingen, Beck, 1869, operetta tradotta in varie lingue e rifusa poi nel lib. XII della *Politica come scienza* del me-

seguirne dapprima l'evoluzione nei principali Stati liberi, esporne poi la teoria e riassumere i giudizi che ne diedero i più illustri scrittori, per determinare a quali condizioni i partiti politici rispondano veramente all'ufficio loro.

2. *I partiti in Inghilterra.* — T. Erskine May, adottando un'idea di D. Hume, fa risalire l'origine dei partiti inglesi al tempo della riforma religiosa, e ne addita le traccie nelle energiche lotte dei puritani contro le prerogative della Corona. A dir il vero, le prime traccie si possono trovare in tempi molto più antichi, perchè assai più antica della riforma religiosa fu la lotta tra i privilegi del Parlamento e le prerogative della Corona (1). Lord John Russell nota, che al tempo di Giacomo I si formò la prima opposizione parlamentare, quando " gli uni volevano accrescere i poteri del sovrano nell'interesse del bene pubblico, sebbene nei limiti della legalità; mentre gli altri si occupavano più del popolo che del sovrano, ed erano sempre pronti a mettere ostacolo a qualsiasi sviluppo, anche legale, della prerogativa, che sembrasse loro imprudente ed inopportuno (2) ", T. B. Macaulay, determina invece con precisione la data della nascita dei partiti politici. " Il giorno in cui le Camere di nuovo si radunarono (3) è una delle date più notevoli della storia

---

desimo autore; E. von Treitschke, *Partiti e fazioni*, negli " Historische Aufsätze ", vol. III, p. 425-490; F. Schmidt, *Critica del concetto dei partiti politici*, nei " Preuss. Jahrb. " 1878, 42.

Si vedano inoltre: Alfieri C., *Come si formano i partiti politici* " Riv. Univ. ", 1872, XV; Bonfadini R., *I partiti parlamentari in Europa e specialmente in Italia* " N. Antologia ", 1894, XLIX; Contuzzi F. P., *I partiti politici e le teorie degli scrittori; valore di questo istituto nel diritto costituzionale e nella politica; leggi di formazione dei partiti* " Rass. di scienze sociali e politiche ", Firenze 1883-84; Cuniglio G. B., *Della monarchia e dei partiti politici in Italia*, Torino, A. Fina, 1889; De Zerbi R., *I partiti politici*, negli " Scritti varii ", Napoli, De Angelis, 1876, pp. 89-142; Gabba F., *Origini e vicende dei partiti politici*, nei " Prob. di scienze sociali, II ", Firenze 1881, pp. 53-102; Miceli V., *I partiti politici nelle loro relazioni col Governo di Gabinetto*, nella " Revue de droit public ", IV, pp. 201-233; Minghetti M., *I partiti politici e le loro ingerenze nella giustizia e nell'amministrazione*. Bologna, Zanichelli, 1880; Ratti, *La teoria sociologica dei partiti politici* " Rass. di scienze soc. e pol. ", 1893-94; Villapernice, *Il sistema rappresentativo e i partiti* " Rass. nazion. ", 1889, XLIII; Azcarate G. De, *I partiti politici*, nella " Rev. de Esp. ", 1873; Merritt S., *Evoluzione dei partiti politici*, nella " North Amer. Rev. ", 1894, vol. CLIX; Wallace R., *L'avvenire dei partiti* " Fortn. Rev. ", 1894, LI.

(1) *Constitutional history*, vol. II, c. 7.

(2) *British Government and constitution*, ch. XVII.

(3) Il Lungo Parlamento, dopo una proroga di sei settimane, si riuniva di nuovo nell'ottobre del 1641. Il 22 novembre vi scoppiò il primo conflitto fra i due partiti rappresentati dai *Cavalieri* e dalle *Teste rotonde*.

inglese. Imperocchè da quel giorno presero ordinata forma i due grandi partiti, che d'allora in poi tennero a vicenda il governo. In un certo senso può dirsi che esistevano anche prima; ma solo allora diventarono manifesti, anzi potrebbe dirsi che erano stati sempre e sempre saranno. La differenza loro trae origine da naturali varietà di temperamento, d'intelletto, d'interesse, le quali non verranno meno sino a che le menti umane non cessino d'essere tratte in opposte parti da compiacimento di abitudini o da vaghezza di novità „. Additandone poi i segni non solo in politica, ma nelle scienze e nelle arti, " in ogni tempo — continua T. Macaulay — furono uomini che guardarono con affetto a tuttociò che è antico, ed anche dopo esser stati convinti della bontà ed utilità di una innovazione, non seppero risolversi ad accettarla che a malincuore. In ogni tempo furono uomini di vivaci speranze e di calda fantasia, i quali, inoltrandosi arditamente, non tennero conto dei rischi e degli inconvenienti che le innovazioni seco adducono, volenterosi di chiamare progresso qualsiasi mutamento „.

Il primo duello serio di parti politiche nel Parlamento inglese seguì nel 1680, in occasione di una grave proposta, che aveva lo scopo di togliere al duca di York cattolico il diritto di successione al trono. I partigiani del duca, che erano principalmente irlandesi, si chiamavano *wild irish, boytrotters* e infine *tories*, " nome usato per designare i briganti che infestavano taluni paesi, ed i più spregevoli tra i *selvaggi* irlandesi „ (1). I loro avversari, secondo W. Coke, si chiamarono *whig*, da *curd*, nome dato nella Scozia al vaso nel quale si mette il latte per fare il formaggio, secondo G. Burnet tolsero il nome dai *whiggamors*, rozzi carrettieri scozzesi che provvedevano il grano per l'esercito (2). Comunque sia, i due nomi vennero usati per la prima volta nel 1679, e per quanto privi di senso proprio, come tante altre parole del gergo, diventarono subito famigliari; nella mente di tutti, il diritto ereditario del sovrano, l'obbedienza passiva, lo sviluppo della prerogativa reale, la servitù, erano associate alla parola *tory*, mentre sembravano affatto incompatibili colla parola *whig* (3).

Il fondo del programma delle due parti rimase sostanzial-

(1) Roger North, *Examen*, p. 321, citato da De Franqueville.

(2) *Storia dei suoi tempi* (ingl.), London 1833; 1ª ed., vol. II, 114.

(3) Hallam, *Storia della costituzione inglese* (ingl.), vol. IV, 66; E. Bolingbroke, *Opere* (ingl.), London 1803; Macaulay, *Storia* ecc., c. II, pp. 240, 253.

mente identico per quasi due secoli. Erano d'accordo, come nota E. Hallam, sui punti fondamentali della costituzione; ma per il *tory* essa era un estremo limite, oltre il quale non si poteva andare, una linea retta da cui non era lecito deviare mai; mentre un *whig* reputava tutte le forme di reggimento subordinate al pubblico bene, e però mutabili quando esse cessassero di conseguire tal fine. Quello aveva una naturale avversione, questo una viva tendenza a tutti i miglioramenti politici; l'uno amava dissertare sulle prerogative del Re e sui mali delle sedizioni popolari; l'altro esaltava i diritti dei cittadini e le guarentigie contro le usurpazioni del potere. Laonde pareva che i *torys* sarebbero stati trascinati a stabilire il dispotismo, i *whigs* a fondare la repubblica sulle ruine del potere regio. A dir breve, il principio di quelli era la conservazione di tutti i privilegi, di tutte le intolleranze, di tutti gli abusi; il programma di questi era la tolleranza, lo sviluppo delle pubbliche libertà, il progresso (1).

In principio del secolo XVIII era tra le due parti un abisso: l'una metteva capo alla ristorazione, l'altra alla sovranità del popolo: poi si vennero accostando, e la temperanza delle opinioni giovò singolarmente ai *torys*. Questi, dopo esser stati per tanto tempo lontani dal potere, vi ritornarono con lord North, e profittando delle simpatie reali e della guerra contro le colonie d'America, tennero per alcuni anni il Governo. Dopo un breve interregno, vi ritornarono più forti con quel Guglielmo Pitt, che, nominato ministro il 27 dicembre 1783, seppe conservare il potere per ben 18 anni, mentre i *whighs*, a cagione dei timori suscitati dalla rivoluzione francese, videro siffattamente diradare le loro file, che si diceva per celia avrebbero potuto capire tutti in una vettura (2). Infatti, anche quando G. Pitt, per le sue idee liberali sulla questione cattolica, vide ribellarsi molti dei suoi e fu costretto a dimettersi, gli sottentrò un altro *tory*, H. Addington, che preparò la via al gabinetto di coalizione tentato invano da G. Pitt nel 1804, riuscito tre anni dopo a lord Grenville. Ma egli venne subito sconfessato dagli elettori, che portarono di nuovo sugli scudi i *torys*, e col duca di Portland, con Spencer Perceval, con lord Liverpool, con Giorgio Canning, con lord Wellington li mantennero ancora al potere fino al 1830. Il vincitore di Waterloo era un *tory* fanatico e pre-

(1) Hallam, op. cit., c. XVI.
(2) Campbell, *Vita dei cancellieri* (ingl.), I, 614.

valsero con lui i più accentuati del partito al quale egli ebbe tuttavia autorità di imporre l'emancipazione dei cattolici. Ma la riforma elettorale batteva alle porte: fra i *torys* medesimi non pochi le erano favorevoli. Nel 1830 fu chiamato al Governo lord Grey, che consultò il paese e col suo voto vinse la causa della riforma. Così i *whigs*, oramai denominati francamente *liberali*, si mantennero al potere fino al 1841, imperocchè sebbene nel 1835 la Regina avesse ritenuto che i *conservatori*, i quali avevano bene meritato il loro nome, fossero in maggioranza e chiamati dapprima il duca Wellington, poi Roberto Peel, dando loro facoltà di consultare il paese, questo allora, e più nel 1837, mantenne al potere lord Melbourne coi liberali; il che seguì anche in grazia all'aiuto dei pochi radicali, il nuovo, sottile partito che la riforma del 1832 aveva portato in Parlamento.

Le elezioni del 1841 tornarono favorevoli ai conservatori e la Regina " sempre pronta ad ascoltare la voce del Parlamento „ chiamò al potere sir Roberto Peel. L'uomo di Stato, che aveva condotta la sua parte alla vittoria, le fece accettare le più grandi riforme del programma liberale, tra altre l'abolizione delle leggi sui cereali, cagione di immensi vantaggi per la patria, ma di debolezza per la parte, che fu poi vinta alla prima occasione, il 26 giugno 1846. I liberali tennero allora il potere fino al 27 febbraio 1852, quando, sebbene i conservatori non avessero la maggioranza, venne chiamato al potere lord Derby, con facoltà di consultare il paese. Il paese gli dette torto, sì che fu dapprima tentato da lord Aberdeen un ministero di coalizione coi conservatori che erano restati fedeli a R. Peel, ed i liberali della vecchia scuola, che vi tenevano la maggioranza; poi nel 1855, con lord Palmerston, questi riacquistarono interamente il potere. Il paese, con le elezioni del 1857, confermò la sua fiducia nel gabinetto e quando lord Palmerston l'anno appresso si trovò in minoranza alla Camera dei Comuni, lord Derby potè governare per pochi mesi grazie all'appoggio di alcuni liberali, che si erano staccati e vennero nelle elezioni del 1859 sconfessati insieme a molti conservatori dal paese, che col suo voto portò di nuovo al potere lord Palmerston. La lotta per la nuova riforma elettorale tornò fatale ai liberali; lord John Russell soccombeva con essi il 18 giugno 1866, e lord Derby compiva quello cui i conservatori si erano tenacemente opposti. Il di lui successore, B. Disraeli, si trovò presto in minoranza, e secondo si era preveduto, le elezioni del

novembre 1868, coi nuovi contingenti di elettori, condussero al potere G. Gladstone, che potè tenerlo fino al 1874 e compieva le più grandi e radicali riforme della storia inglese. Le quali furono tante che il paese se ne stancò, e dal 1874 al 1880 tenne fede ai conservatori, che si credevano più che mai sicuri del successo quando Disraeli, divenuto conte di Beaconsfield, tornò dai trionfi del Congresso di Berlino per chiedere al paese l'approvazione della sua politica di *pace imperiale*.

Le elezioni del 1880 mostrarono però che il paese era stanco di avventure, e restituirono il potere a G. Gladstone, che per la prima volta chiamò al suo fianco, nei consigli della Corona inglese, un radicale e compì la terza riforma elettorale. Nel 1885 lord Salisbury chiamato al potere in seguito ad uno scacco dei liberali, intimò le elezioni generali, ma dovette cedere il posto al suo avversario fin dalla discussione dell'indirizzo. G. Gladstone procedette allora di riforma in riforma, di audacia in audacia, sino a che mise innanzi la questione dell'autonomia irlandese. Battuto nella Camera, interpellò il paese, e fu allora che il *greet old man* vide molti dei suoi voltargli le spalle ed insieme alla propria sconfitta, determinò una profonda trasformazione delle parti politiche. Imperocchè da un lato venne crescendo il numero degli *home rulers* irlandesi, i quali aspiravano alla completa autonomia della loro patria; dall'altro la parte liberale si trovò profondamente divisa in radicali, al seguito di G. Chamberlain, unionisti con lord Hartington, liberali con G. Gladstone, divisione la quale doveva riuscire naturalmente a tutto vantaggio dei conservatori. Questi infatti tennero il Governo con uno dei più lunghi Parlamenti, imperocchè gli eletti del 1886 furono rinviati dinanzi al paese soltanto nel 1892, quando era vicino il loro termine estremo. Le elezioni diedero ancora una maggioranza a favore dei liberali gladstoniani uniti ai nazionalisti dell'Irlanda ed al nuovo " partito del lavoro " e Gladstone prima, poi lord Roseberry poterono tenere per alcuni anni il Governo. Ma le elezioni parziali bastarono a spostare la maggioranza ed in sulla fine del 1895 lord Salisbury fu chiamato di nuovo al potere e vi venne dal paese confermato (1).

(1) Nell'agosto del 1886 gli elettori mandarono alle Camere 86 nazionalisti o parnellisti, 192 gladstoniani, 77 liberali unionisti, 316 conservatori. Nel 1892 si ebbero 9 parnellisti, 275 gladstoniani, 46 liberali unionisti e 268 conservatori; il Governo, con Gladstone prima, poi con lord Roseberry, aveva una maggioranza di 44

Negli ultimi anni, dopo la riforma elettorale del 1885, anche in Inghilterra i partiti politici si vennero ulteriormente frazionando e per quanto siedano sempre gli uni a destra, gli altri a sinistra del presidente, invece delle storiche divisioni, troviamo nazionalisti irlandesi, suddivisi in parnellisti ed antiparnellisti, poi liberali, radicali, radicali del Galles, socialisti, e contro a questi conservatori e liberali unionisti, suddivisi quelli altresì in puri e progressisti. Quindi, nota E. Porritt, sono aumentate le difficoltà di costituire un ministero e specialmente quelle di mantenerlo (1).

Le eccellenti qualità che resero i partiti inglesi così utili allo sviluppo delle patrie istituzioni, alla guarentigia delle pubbliche libertà ed all'azione del governo parlamentare sono state messe in evidenza da quasi tutti coloro che ebbero ad occuparsene. Sono partiti essenzialmente nazionali, perchè difendono gli interessi, le tradizioni, le idee, i costumi inglesi, non imitano alcuna gente straniera, comprendono quasi tutta la nazione, imperocchè pochi sono in quel paese gli incerti, gli indifferenti, specie dopo il moderno sviluppo del diritto d'associazione, che trascina ed avvolge nel movimento politico persino le donne. Quasi tutti i cittadini prendono interesse alla cosa pubblica, sì che il Parlamento rappresenta veramente la Nazione ed il Governo esprime l'opinione dominante. Ciascuno dei partiti inglesi compendia una parte della storia e della vita nazionale, porta tutta la responsabilità di un lungo passato di glorie e di errori, di trionfi e di sventure, e benchè, come si è visto, abbiano cominciato da poco più che due secoli, gli uni fanno risalire la potenza dello Stato inglese ai Normanni, gli altri ripetono i principi della sovranità popolare dalle antiche istituzioni anglosassoni, veri partiti storici,

---

deputati, che si venne successivamente riducendo a 9 sino a che il 22 giugno 1895 rimase in minoranza. Prevalse allora quello che l'on. Balfour aveva chiamato *imperial party*, risultante dall'unione dei conservatori e dei liberali unionisti, che si rafforzò notevolmente colle elezioni del 1895 e tiene ora il potere. Nella Camera dei Lordi i gladstoniani sono appena 50, contro 335 conservatori, 123 liberali unionisti, e 63 minori d'età, assenti o di dubbio colore.

(1) Edoardo Porritt, *La fine (break up) del sistema dei partiti inglesi*, negli " Annals of the American Academy ", V, 1894-95, pp. 490-511. — Secondo Mac Carthy, *I nuovi partiti in Parlamento* " North Amer. Rev. ", 1894, 1, 401, sono anche più. " C'è un partito irlandese, un partito scozzese, un partito gallese. C'è il partito del diritto di voto alle donne, il partito del lavoro, quello della temperanza; il partito coloniale ed altri più o meno importanti ".

insomma, che traggono origine e forza da tutta la vita nazionale.

I partiti inglesi sono veramente costituzionali, rispettando con uguale devozione tutto il patrimonio delle patrie istituzioni, mirando anzi sempre, con le riforme gli uni, col combatterle gli altri, a vieppiù rafforzarle. L'opposizione tiene ad onore di chiamarsi *di Sua Maestà*, e dal 1688 in poi nessuno ha più messa in questione la natura ed i limiti della sovranità. Che se la parte radicale non mancò di censurare talvolta l'uso della prerogativa o l'aumento della lista civile, i suoi uomini di Stato che specie negli ultimi anni tennero il potere, da G. Bright a J. Chamberlain, non esitarono a dichiararsi " leali servitori della Regina „ e ad agire come tali, ben fortunati di poter contribuire al successo di quei principii e di quegli ideali di lor parte che si conciliano col più alto rispetto delle istituzioni. Non meno utile è la profonda distinzione delle parti politiche, la quale fu ed è la regola; imperocchè se anche in Inghilterra non mancarono *peeliti, parnellisti, gladstoniani,* e fiorì la mala pianta dei *trimmers,* formando gruppi e sottogruppi, tutte queste furono manifestazioni temporanee, determinate da speciali situazioni politiche o da singolari necessità, non espressione ordinaria della vita parlamentare. Inoltre i cambiamenti che seguono nell'ordinamento delle parti hanno tutti giuste e confessabili ragioni, non derivano da ambizioni sfrenate, da mancanza di carattere, da turpi vigliaccherie, da bassi interessi e da quelle altre ignobili cagioni che muovono la *zavorra* d'altri Parlamenti.

Due altre grandi qualità hanno i partiti inglesi, la disciplina e la tolleranza reciproca. Ciascun partito sceglie liberamente e rispetta religiosamente il proprio capo o *leader,* non inceppa mai l'azione sua, non mette l'ignoranza, l'ambizione, le inframmettenze più audaci, dove si domandano preparazione, intelligenza, esperienza. La disciplina dei partiti inglesi è il risultato e nel tempo stesso il cemento di tutte quante le altre qualità loro, il risultato di tutte le virtù politiche e dell' educazione di quel popolo. Così il rispetto che i partiti si usano a vicenda è il risultato della serietà e dell'onestà delle loro convinzioni. Nei Comizii, nelle associazioni, qualche volta anche in Parlamento, si usano parole altisonanti; la riforma elettorale è il *salto nell'ombra;* l'abolizione della compra dei brevetti d'ufficiale è *la rovina dell'antica costituzione inglese;* l'autonomia dell'Irlanda è *un delitto di fellonia;* ma

scambiati questi fieri colpi sul terreno, decisa la lotta, torna a prevalere la maggiore cortesia. G. Fox ricusa di svolgere una mozione sapendo che G. Pitt è malato; lord Ponsonby si commuove sino alle lagrime facendo l'elogio funebre di Sir Spencer Perceval; Guglielmo Gladstone, lord Beaconsfield, lord Derby chiamano l'avversario coi titoli più lusinghieri (1). Invidiabile privilegio di un Parlamento, anzi di un popolo, che se quasi in ogni atto della sua vita pubblica può esser modello alle altre nazioni lo è sopratutto nell'ordinamento e nell'azione delle sue parti politiche (2).

3. *I partiti politici agli Stati Uniti.* — Il buon ordinamento delle parti politiche inglesi è stato siffattamente esagerato agli Stati Uniti, che stimo utile mostrare subito come, anche in questa materia, il *corruptio optimi pessima* trovi esatto riscontro. Certo non è nè fu mai al mondo uno Stato dove l'importanza delle parti politiche sia più grande, dove, prese insieme, esse costituiscano veramente la nazione sovrana. L'opinione pubblica, scrive quel Giacomo Bryce che ne trattò certo con mag-

---

(1) De Franqueville, op. cit., vol. I, 580-581; G. B. Cuniglio, op. cit., p. 108 e seg.

(2) Crump Arturo, *Breve indagine sulla formazione dell'opinione pubblica dal dominio delle grandi famiglie all'avvenimento della democrazia*, 2ª ed. (ingl.). Londra, Longman Green, 1888; Fisher F., *Governo di partito*, nella “ Westminster Rev. „, 1893, vol. CXL; Goldwin Smith, *Il governo di partito sotto giudizio* “ North Amer. Rev. „, 1892, CXCIV; Harris Guglielmo, *Storia del partito radicale* (ingl.), Londra, Kezan, 1885; Jephson Enrico, *La “ platform „ sue origini e progressi* (ingl.), 2 vol. Londra, Macmillan, 1892; Kebbel T. E., *Storia del torismo dal 1783 al 1881* (ingl.). Londra, Allen 1886; Mac Carthy, *I nuovi partiti in Parlamento* “ North Amer. Rev. „, 1890, LVI; Long, *Continuità dei partiti nella storia inglese* “ Westminster Rev. „, 1891, CXXXV; Wengrove Cooke G., *Storia dei partiti*, 3 vol. in-8° (ingl.). Londra, Cunningham, 1840, CLXXII, p. 575; *Partiti e principii politici* “ Edinb. Rev. „, 1890; Stuart Roberto, *I radicali inglesi ed i radicali italiani* “ Rass. Nazionale „, 1890, LVI, ecc. ecc.

Ciascun partito aveva la sua grande rivista, i Conservatori l'“ Edinb. Review „ i Liberali la “ Westminster Review „, come ciascuno i proprii giornali; più tardi furono fondati molti altri. Si vedano specialmente: per il partito liberale, gli studi di Arnold M., Wallace R., Haldane ed altri (“ Nin. Century „, 1880, 2; 1881, 1; 1886, 1; “ Contemp. Rewiew „, 1888, LIV, ecc.); per il partito conservatore, quelli di E. Dowden, W. Mallock, Brodrick, G. Curzon (“ Contemp. Rev. „, 1869, 12; “ Nin. Century „, 1880, 2; id. 1883, 1; “ Fortnightly Rev. „, 1885, 1); per il partito radicale quelli di W. Mallock, G. Chamberlain, ecc.

Inoltre si vedano le opere di Erskine May, De Franqueville ecc., le storie di Hallam, Macaulay, Mac Carthy già citate, le memorie di tutti i grandi uomini di Stato inglesi, e la voce *Political parties in the U. K.*, nell'Hazell's *Annual*, 1896, p. 544-549 e anni precedenti.

giore dottrina ed imparzialità e colla più larga diffusione, è il risultato del loro conflitto; essi determinano l'indirizzo ed il carattere della politica nazionale, costituiscono il pernio di tutto il sistema di governo americano (1). Sono le grandi forze motrici, i nervi del corpo politico, che trasmettono il movimento e determinano la direzione nella quale agisce, mentre hanno alterato e deformato alcuni congegni costituzionali in tal guisa che appena si riconoscono. " Volevamo creare un governo di popolo, scrive Alberto Stickney, e siamo riusciti ad un governo di partito „. Il governo conta meno che in Europa, i partiti molto più; il loro ordinamento è veramente insuperabile, la " macchina „, come gli Americani la chiamano, è onnipotente.

Anche nelle colonie erano certo partiti con vari nomi, ma in sostanza due, secondo volevano allentare o mantenere i vincoli colla madrepatria. Nella Convenzione di Filadelfia (1787), lottarono apertamente le due opinioni dal cui compromesso uscì la costituzione, una forza centrifuga, che avrebbe preferito una Confederazione di Stati sovrani, una forza centripeta, che vagheggiava poco meno dell'unità. La costituzione federale poteva essere interpretata un po' nei due sensi, e furono il sustrato dei programmi delle due parti politiche. Naturale che per dodici anni, essendo presidenti Giorgio Washington e Giovanni Adams, fino a che durava il ricordo dei danni e dei pericoli che erano derivati dalla rilassatezza del vincolo federale, prevalesse l'interpretazione che non esito a ritenere più conforme alle idee dei fondatori. Ma anche i federalisti non seppero evitare esagerazioni fatali, perchè toccavano le borse dei contribuenti, ed errori gravi; così nel 1800 prevalsero i repubblicani, portando alla Presidenza il più illustre loro capo, che fu Tommaso Jefferson. Essi tennero il potere coi successori, Giacomo Madison e Giacomo Monroe, fino al 1820, temperando le dottrine loro alle necessità del Governo, alle convenienze della espansione, per guisa da togliere quasi al partito federale persino la ragione della sua esistenza. Ma verso il 1820 cominciò a disegnarsi un altro più grave dissidio tra gli Stati del Nord, che volevano abolire o per lo meno limitare la schiavitù, e gli Stati del Sud, ai quali giovava invece mante-

(1) J. Bryce, *La repubblica americana* (ingl.), vol. II, parte III, pp. 321-637; Stickney A., *Una vera repubblica* (ingl.), New-York, 1879; G. Grasso, *Costituzione degli Stati Uniti*, Firenze, Barbèra, 1894, p. 198 e seg.

nerla ed estenderla. Si trovarono così di fronte il partito nazionale repubblicano che raccolse i frantumi degli antichi federalisti e si unì ai più fieri avversari della schiavitù, ed il partito democratico, che continuò in sostanza le tradizioni di T. Jefferson e dei suoi amici politici.

Così i repubblicani continuarono ad avere la prevalenza, dopochè si evitarono conflitti ben più gravi di quelli delle parti politiche col celebre compromesso del Missùri. Alla perfine nel 1852 la parte democratica prevalse e con essa il principio per cui il Congresso non aveva facoltà di vietare la schiavitù nei territorî. I repubblicani avevano perduto terreno, quando, per ottenere l'ammissione della California come Stato libero, consentirono al Sud la legge sugli schiavi fuggiti ai loro padroni. In quello stesso anno 1852 morirono i loro maggiori campioni, Daniele Webster ed Enrico Clay. Una decisione della Suprema Corte federale con la quale si veniva ad annullare implicitamente il compromesso del Missùri, riconoscendo ai proprietari di schiavi facoltà di domiciliarsi in tutta l'Unione [1] accrebbe l'accanimento fra le due parti, ma nel 1860 valse ai repubblicani la vittoria che portò alla Presidenza Abramo Lincoln. Allora i democratici della Carolina del Nord, e vedendo compromessi i loro più vitali interessi, ruppero l'Unione; altri Stati li imitarono, e la separazione condusse ad una delle più terribili guerre civili della storia.

Dopo una lotta di quattro anni, il partito repubblicano prevalse, dominò gli Stati del Sud come paese di conquista, modificò la costituzione federale, e tenne il potere fino al 1884. Le esagerazioni stesse di questa egemonia, il malcelato tentativo di porre una terza volta la candidatura di Ulisse Grant, il distacco dei liberali repubblicani, che, uniti ai democratici, contribuirono a ricondurre questi nell'orbita della costituzione, indebolì il partito al punto che l'elezione di Rutherford Birchard Hayes nel 1876 fu seriamente contestata. Tuttavia anche nelle elezioni del 1880 i repubblicani prevalsero per pochi voti, ma quando, dopo l'assassinio di Giacomo Garfield e la fine di quel periodo presidenziale, si intimarono le elezioni del 1884, prevalsero alla perfine, con Chester Arthur, i democratici. Senonchè una legge dell'anno innanzi, il *Pendleton Act*, aveva tolto al Presidente la facoltà di mutare tutti i funzionari dell'Unione,

(1) *Dred Scott* v. *Sanford*, 1857, Willoughby, *The Supreme Court of the U. S.* Baltimore, J. Hopkins, 1895, p. 95.

che costituiva l' essenza dello *spoils system*. Da quell' anno i due partiti si trovarono divisi essenzialmente nei programmi economici, la circolazione, lo scambio, la legislazione civile e commerciale. Nel 1892 si formò la *farmers alliance,* che diventò poi il *populist party* o *partito del popolo*. Così nell'ultimo Congresso sedevano 277 democratici, 145 repubblicani, 22 del partito del popolo, e nel novembre del 1892 venne rieletto alla presidenza dell'Unione Grover Cleveland. Ma già l'anno appresso i repubblicani riconquistarono la preminenza in varî Stati, ed i loro progressi ci fanno ritenere che nell'elezione presidenziale del 1896 essi avranno una decisa prevalenza.

L'ordinamento dei partiti agli Stati Uniti è dunque assai più perfetto che in qualsiasi altro paese (1). In generale ogni partito ha un Comitato permanente in ciascuna circoscrizione elettorale; questo Comitato raccoglie somme ingenti, con sottoscrizioni, largizioni, contributi di tutti i funzionari, spettacoli, pubblicazioni, dirige l'agitazione politica con comizi, giornali, processioni, con tutti i mezzi, insomma, che valgano ad agitare la pubblica opinione. I comitati locali sono veri corpi permanenti, eletti dalle assemblee di partito, che hanno influenza, mezzi ed autorità talvolta enormi. Nelle assemblee primarie il partito si raduna per designare i candidati alle cariche pubbliche della circoscrizione ed i rappresentanti alla Convenzione più ampia del partito. La Convenzione, costituita dalle assemblee primarie, elegge altre Convenzioni, di contea, di distretto, di Stato, fino alla grande Convenzione nazionale per la nomina del Presidente. Tutti i candidati designati dalle Convenzioni hanno il voto dell'intero partito; la lunga consuetudine, dice G. Bryce, ha creato un sentimento d'onore e di lealtà ed una così rigida disciplina, per cui la designazione della maggioranza è legge (2).

Questa è la *macchina,* che non ha davvero il tempo di irrugginirsi, tanto sono frequenti le elezioni per la città, pel distretto, per la contea, per lo Stato, per la Confederazione, sebbene

(1) Vedi nell'opera di Bryce i capitoli 54, *i partiti odierni*, 55 e 56, *composizione dei partiti*, 59, *ordinamento dei partiti*, 60 a 62, *la macchina e il suo movimento;* John Morgan, *Convenzioni di partito* " North American R. ,, 1892, CLV, p. 237; Duc de Noailles, *Cento anni di repubblica* (franc.), Parigi, Calman Lévy, 1889, vol. II, cap. XXIII, XXIV, XXVIII; E. Seaman, *Il Governo americano* (ingl. e franc.), Paris, Guillaumin, 1872, cap. II, pp. 79-171; Jannet, Fiske, Grasso, op. cit.

(2) Op. cit., II, p. 83.

molte seguano nel medesimo giorno. Si formò così una classe di *macchinisti speciali*, che si chiamano *politicians* e noi potremmo chiamare davvero mestieranti della politica, imperocchè di essa vivono e fanno la loro occupazione principale. Si può dire che tutte quante le elezioni della Repubblica sono nelle loro mani. Nelle città, meglio che altrove, formano consorterie o *ring*, che si propongono, e lo confessano apertamente, compere di voti, vendita di uffici elettivi, ed ogni sorta di affari nei Parlamenti, nelle Assemblee locali, in tutti i corpi elettivi. A capo di ogni *ring* è un *Boss*, che ha un potere occulto più grande dei funzionari dello Stato.

L'azione delle parti politiche si spiegò specialmente dopochè con Andrea Jackson, eletto Presidente nel 1828, prevalse il sistema delle *spoglie ai vincitori*, per cui ad ogni elezione presidenziale, specie se prevaleva l'opposto partito, si cacciavano d'ufficio e migliaia e migliaia di impiegati per sostituire loro i proprî partigiani (1). La legge sul servizio civile del 1883 cominciò ad esigere per certi posti speciali attitudini, dando in cambio a chi li occupa garanzie di stabilità; a questo modo, da 120 mila circa, i posti *disponibili* per i vincitori si ridussero subito d'un quarto, e successivamente si vennero continuamente limitando.

Questi partiti politici americani spiegano specialmente la loro importanza durante l'elezione del Presidente della Repubblica. La designazione dei candidati incominciò nel 1800 e venne fatta dapprima da conventicole dei membri del Congresso. Nel 1824 cominciarono a tenersi comizii ordinati, i quali, facendosi sempre più imponenti, riuscirono nel 1840 alle Convenzioni nazionali. Queste diventarono veri corpi costituiti, composti di delegati dei singoli Stati, eletti dall'Assemblea del partito, come se dovessero procedere all'elezione definitiva anzichè alla designazione dei candidati, salvo che il numero dei delegati è doppio, ed il luogo dell'adunanza viene scelto dai *boss* più influenti del partito pel maggior agio dei convenuti, a Chicago, a San Luigi, a Cincinnati od altrove. Verificati i poteri, formulato il programma (*platform*), si designano gli aspiranti, se ne esaltano i meriti, se ne calcolano le probabilità, poi si vota, e si vota ancora, e si torna a votare

(1) Nel 1831, nel Senato, W. L. Marcy ha riassunto per la prima volta la dottrina colla frase rimasta famosa: *To the victor belong the spoils*. Vedi Bryce, op. cit., cap. LXV, *le spoglie*.

sino a che a furia di intrighi, di compromessi, di accessioni, proprio come nell'elezione del papa, uno dei candidati, talvolta quello che meno si crede ed immagina, abbia la prevalenza. Nel 1888 i democratici votarono Cleveland per acclamazione, nel 1852 i repubblicani designarono il generale Scott dopo 53 votazioni. In ogni caso la maggioranza appena accertata diventa unanimità, perchè appunto uno dei battuti propone tra unanimi applausi che tutti debbano accedere al designato. Processioni mostruose, banchetti omerici, musiche, spari di artiglierie, e una inondazione di discorsi, di opuscoli, di giornali, celebrano la scelta; per quattro mesi i *politicians* corrono il paese, lo agitano, lo preparano alla vittoria, sempre con una calma, con un ordine, con una tolleranza ammirabili. Sino a che, il primo martedì di novembre, dieci o dodici milioni di elettori determinano la vittoria di un partito o dell'altro, la scelta di uno o dell'altro candidato, già facile a presagire a cagione delle elezioni che seguono prima negli Stati, e che porta ad ogni modo al potere un uomo diffamato per quattro mesi, in migliaia e migliaia di giornali e di discorsi, da milioni e milioni di avversari, talchè si è detto che dovrebbe esser mandato in galera anzichè alla prima magistratura dello Stato [1].

Cosifatto ordinamento ed accanimento di parti politiche, e lo aver ridotta la politica ad un mestiere, non giovarono certamente alla moralità delle istituzioni ed al loro progresso. Lo notava già Guglielmo Channing [2], e Carlo Sumner aggiungeva, che " il Governo americano, coi suoi *caucus*, le sue riunioni primarie, le sue Convenzioni, i suoi Comitati, si presta più facilmente di qualsiasi altro regime agli intrighi dell'egoismo e dell'interesse personale [3]. Tutti ricordano gli scandali della ferrovia del Pacifico, dell'Eriè, del *Tammany Ring*, del *Credit mobilier*, del *Wiskey Ring*, della *Star Route*, delle tramvie di New-York, e tanti altri, che, colle complicità loro, avvolsero municipii, Corti di giustizia, assemblee legislative, ministeri e penetrarono sin nelle più eccelse regioni del potere. Del resto tutti gli scrittori che si occuparono delle istituzioni americane, quantopiù e meglio le conoscono, segnalano i due termini fatali di uno stridente contrasto: non è possibile Stato libero, specie

(1) Bryce, op. cit., cap. 69 e 72: *le convenzioni nazionali, le c. n. all'opera, la campagna presidenziale, i risultati dell'elezione*, ecc.

(2) *Opere sociali* (ediz. franc.), p. 112.

(3) *Vita di Andrea Jackson* (ingl.), p. 226.

se retto a repubblica, senza partiti, e coi partiti la corruzione diventa il congegno essenziale del Governo, il principale strumento di regno [1].

Ma le molte pagine che sono state scritte sugli inconvenienti del *party system* agli Stati Uniti, e le singolari proposte messe innanzi assai timidamente per affermare la possibilità di un Governo senza partiti, non valgono due sole considerazioni, le quali spiegano come, ad onta di cotesti difetti. ad onta della corruzione divenuta quasi una malattia cronica. il Governo americano duri ed il paese prosperi. Infierisca pure la corruzione, e metta in mano dei *politicians* la scelta dei candidati e le votazioni popolari, i Senati e le Camere, le amministrazioni delle città e quelle delle contee, le nomine dei più bassi impiegati e quelle dei più elevati ufficiali pubblici: le sfere che essa invade, le podestà che essa usurpa, le ingiurie che infligge alla libertà ed alla borsa dei cittadini sono sempre limitate. I poteri del Governo si riducono, dopo tutto, al minimo possibile; se non alla lettera, certo nello spirito è legge dovunque quello che la costituzione del 1875 per l'Alabama esprimeva con memorabili parole: " il solo obbietto. l'unico scopo legittimo del Governo è di proteggere i cittadini nel godimento della vita, della libertà, della proprietà: quando il Governo assume altre funzioni diventa usurpatore e oppressore „ [2]. D'altra parte limiti decisivi e freni poderosi vanno da alcuni anni notevolmente migliorando le istituzioni americane. Le assemblee dei partiti si cominciano a regolare per legge, per guisa da sottrarle alle frodi, alle violenze, agli arbitri; nuove leggi introducono le liste elettorali un tempo sconosciute, migliorano la composizione degli uffici di scrutinio e tutta la procedura elettorale, procurano di guarentire a tutti gli elettori una giusta rappresentanza. Altre moderano i poteri delle Assemblee vietando l'abuso delle leggi speciali e locali. limitando la facoltà di imporre e quella di far debiti; migliorano tutta la procedura parlamentare per sottrarla alle corruzioni. agli arbitrî, alle frodi; chiamano il popolo a partecipare direttamente alla legislazione. Aumenta il potere del Presidente di arrestare col suo *veto* le leggi e migliora il suo meccanismo;

(1) Si vedano specialmente le opere citate di G. Bryce, P. Jannet, De Noailles; nonchè Sumner Maine, *Il Governo popolare* (ed. ingl.), pp. 110, 170; e Racioppi F.. *Nuovi limiti e freni*, cap. II, sez. II e III.

(2) Racioppi, op. cit., pp. 365-366.

mentre ha fatto gran passi la riforma del servizio civile nell'Unione e negli Stati, per cui lo *spoils system* si può dire un ricordo di altri tempi. Ed altre riforme si agitano, il divieto della rielezione, la responsabilità dei ministri, la loro ammissione alla Camera, sebbene alcune siano piuttosto temute che desiderate. Infine si viene rafforzando il potere giudiziario; la sua autorità aumenta in guisa da offrire a tutti i diritti la più sicura ed efficace guarentigia, e la nomina popolare cede qua e là il campo alla legislativa, accennando ad una inamovibilità che compirà l'efficacia di questo massimo fondamento della libertà americana (1).

4. *I partiti politici negli Stati tedeschi, in Austria, in Ungheria.* — Negli Stati del continente europeo siamo ben lungi dal trovare un ordinamento di partiti politici come in Inghilterra ed agli Stati Uniti d'America, dal notare un uguale vigore e somiglianti esagerazioni di vita pubblica. Gli esempi del Parlamento subalpino in Italia, del Belgio, della Svizzera ed alcuni altri, dimostrano che le parti politiche possono contrapporsi ordinate e vigorose anche nel continente; ma in troppi Stati questo ordinamento è turbato da lotte e da contrasti che si riferiscono alla forma stessa del Governo, in altri dall'eccesso delle ambizioni personali e dalla perversione dei caratteri, come lo è da qualche tempo in tutti dall'affacciarsi minaccioso e violento di nuove questioni economiche e sociali, che aprirono già anche le porte dei Parlamenti ai rappresentanti dei partiti estremi.

La Prussia, gli altri Stati della Germania e lo stesso Impero non conoscono, come già ho detto altrove, il sistema parlamentare, ed anche di recente l'imperatore Guglielmo, con molta saviezza, notava non essere possibile un governo parlamentare se ai gruppi e sottogruppi non si sostituiscono ordinate e forti parti politiche, con distinti programmi, con tendenze bene determinate. Appena promulgata la costituzione del 1850, si formarono in Prussia due partiti, i conservatori, che miravano a limitare quanto più fosse possibile lo sviluppo dei nuovi ordinamenti costituzionali, ed i liberali che volevano invece estenderli e completarli. I conservatori si divisero malamente in due frazioni, imperocchè, atteggiandosi i più a tenaci difensori dei privilegi della chiesa evangelica, si affermarono contro di essi i conservatori cattolici. Così prevalse nel 1858 la parte liberale, la quale si spezzò a sua volta pochi anni dopo in

(1) Si veda per tutto ciò l'ottimo lavoro del Racioppi.

vecchi liberali (*Altliberalen*), progressisti (*Fortschritspartei*) e democratici (*Demokratischen*); e doveva frattanto combattere una lunga e fiera lotta col Governo per l'ordinamento militare, durante la quale, di fronte al rifiuto del bilancio, Bismarck governò con la sola Camera alta. I successi del 1866 cancellarono le gravi colpe costituzionali del Governo ed indebolirono il partito progressista, determinando la formazione del nuovo partito nazionale liberale (*National-liberale*), nel quale il principe di Bismarck trovò allora il più largo appoggio per la lotta contro il centro conservatore e cattolico. Infine il partito progressista si unì ad alcuni dissidenti del nazionale, formando un nuovo partito liberale (*Freisinnige*). I nazionali liberali da 182, quanti erano stati al tempo delle lotte confessionali, scemarono e si ridussero nelle elezioni del 1873 a 83. I conservatori, che dopo il 1870 si erano mostrati sempre più ostili al Governo, perdettero oltre a cento seggi, suddividendosi in vecchi e nuovi conservatori, e conservatori tedeschi (*Deutsch-conservativen*) oltre ai conservatori liberi (*Freiconservativen*) affermatisi sin dal 1866 per combattere specialmente il centro cattolico. Quest'ultimo partito riuscì ad aver più di cento membri, e con esso votano per lo più i polacchi.

Negli altri Stati della Germania troviamo partiti non molto diversi dai prussiani. In Baviera e nel Baden, nazionali liberali, conservatori, centro; nel Württemberg la destra si chiama partito tedesco, la sinistra partito del popolo. Quanto più è largo il suffragio nei varii Stati minori, tanto più si affermano anche i partiti estremi, come i socialisti democratici in Sassonia, mentre il suffragio ristretto dà i feudali dell'Oldenburg ed i conservatori storici del Meklemburg.

Nel Parlamento dell'Impero i partiti riflettono naturalmente le condizioni in cui si trovano nei singoli Stati. I grandi proprietarii, gli alti funzionarii, e pochi altri costituiscono il partito dei conservatori tedeschi (*Deutsch-conservativen*), i quali furono al più 79 e dopo il 1893 scesero a 67. Il partito imperiale (*Reichspartei*) che ebbe sino a 57 membri, uscì dalle elezioni del 1893 con 28. Il partito nazionale liberale esercitò una grande influenza fra il 1871 e il 1877, quando vide i suoi aderenti aumentare da 79 a 141 durante le lotte confessionali; ma dopochè il principe di Bismarck si appoggiò ai conservatori ed al centro per svolgere la sua politica economica scesero a 53. Nel 1884 progressisti e liberali formarono un nuovo partito (*Freisinnige*), col proposito di conseguire un vero

governo parlamentare, ma negli ultimi anni si divisero in liberali (*Freisinnige Vereinigung*) e liberali del popolo (*Freisinnige Volkspartei*), riducendosi rispettivamente a 13 e 23 membri. Il centro, che combattè prima vigorosamente la politica ecclesiastica del gran cancelliere, poi fu il più valido cooperatore delle sue riforme economiche, vide i proprî aderenti dapprima assottigliarsi, poi superare i cento, per scemare di poco negli ultimi anni. I socialisti democratici (*Socialdemokraten*), che nel 1871 erano appena 35, aumentarono sino a 44 e sarebbero molti più se fosse possibile sommare utilmente i voti da essi raccolti nel paese: ad essi si accostarono vieppiù varie frazioni liberali, che si chiamano ora partito radicale del popolo e unione radicale. A questi si devono aggiungere i polacchi, gli antisemiti e le altre denominazioni, le quali, più che di vere parti politiche, sono di speciali interessi, tendenze o classi, cioè tra le meno adatte a costituire un buon ordinamento delle parti politiche in un Parlamento [1].

Inutile cercare un buon ordinamento di parti politiche in Austria-Ungheria, dove le idee intorno al modo di governare lo Stato lottano e si confondono colle idee intorno alle forme del Governo, anzi dello Stato medesimo, che gli uni vorrebbero più accentrato, gli altri atteggiato piuttosto a vero Stato federale, quali più rigidamente costituzionale, e persino assoluto, quali schiettamente parlamentare. In sostanza si trovano, è vero, di fronte, nella Camera dei deputati austriaca, conservatori e liberali, e ciascuna frazione si accosta naturalmente al Governo o lo combatte; ma a pochi è dato seguire le idee e le evoluzioni dei

(1) Baumbach, *Il Reichstag tedesco* (ted.), Breslau 1880; Bernon De, *Le Assemblee politiche in Germania* (franc.), Parigi 1888; Boettcher Stephani E., *Cenni sulla storia del partito nazionale liberale* (ted.), Lipsia 1887; Bredt, *I partiti nel Reichstag tedesco* (ted.), Leipzig 1878; Kretzer, *Gli antisemiti nel Reichstag* (ted.), Berlin 1890; Jolly, *Il Reichstag ed i partiti* (ted.), Berlino 1880; Peitz, *I partiti nel Reichstag tedesco* (ted.), Flöha i. S. 1892; Richter, *Il nuovo abbici parlamentare* (ted.), 7ª ed., Berlino 1892; Valentin, *Il partito conservatore* (ted.), Berlino 1890; Wiermann, *Il Reichstag tedesco, i suoi partiti e i suoi uomini* (ted.), Lipsia 1885.

Si vedano inoltre gli Annuari statistici per l'Impero e specialmente l'*Annuario storico* (in ted.) pel 1895, pp. 173-192 che dà notizia e documenti di tutto ciò che si attiene ai partiti, nonchè le carte statistiche delle elezioni generali. Secondo quelle del giugno 1893 si ebbero: centro 96, conservatori 75, nazionali liberali 53, socialisti democratici 44, partito radicale del popolo 24, imperialisti 23, polacchi 19, antisemiti 17, unione radicale 14 e 32 appartenenti ai varii gruppi guelfi, danesi, alsaziani, democratici della Germania del sud, ecc. — Vedi inoltre le voci *Partei* nello " Staatslexikon " di Baumbach, Berlino 1882, ed in quello di A. Bruder, vol. VII, pp. 251-260, Freiburg in Brisgau, 1895.

varii partiti in quel laberinto di liberali tedeschi, tedeschi nazionali, polacchi, ruteni, antisemiti, czechi giovani, czechi vecchi, czechi indipendenti, centro sinistro, clericali, slavoni, serbo-croati, conservatori feudali della Boemia, centro moravo, conservatori tedeschi, selvaggi, rumani, italiani. Il sistema elettorale per classi ed a suffragio relativamente limitato, che da alcuni anni si propone, si studia, si discute indarno di modificare, contribuisce a mantenere siffatte divisioni, come tenne sino ad ora lontani dal Parlamento i democratici, i socialisti ed altri partiti popolari, che pur non mancano anche nell'Austria. In Ungheria la divisione è meno spinta; però troviamo anche là liberali, indipendenti, che vorrebbero una semplice unione personale coll'Austria, nazionali, che votano or con quelli or con questi, moderati, in gran parte clericali e croati. Ed anche nelle Tavole magiare le trasformazioni e le evoluzioni sono poco meno che continue [1].

5. *I partiti politici in Francia.* — La Francia non ebbe forse mai una chiara e giusta idea dei partiti politici, mai ne conobbe la feconda alternativa. Già l'*Enciclopedia* li definiva " una fazione, interesse o potenza, che si considera opposta ad un'altra „ [2]. Montesquieu afferma, che nella repubblica i partiti tengono vive le discordie, mentre negli Stati governati a monarchia si pacificano più facilmente [3]. Voltaire riconosceva invece l'utilità " che vi siano due partiti in una repubblica, perchè l'uno vigila l'altro e gli uomini hanno bisogno di essere sorvegliati „ [4]. Tutte quelle prime Assemblee francesi co-

---

(1) E. De Laveleye, *L'Austria e la Prussia dopo Sadowa* (franc.), Paris, Charpentier, 1868, 2 vol.; Ulbrich J., *Diritto pubblico della monarchia austro-ungarica*, Freiburg in B., 1884; Prrwolf, *Studio sul Reichsrath e le delegazioni austriache* (ted.), Vienna 1883; Kohn, *Annuario parlamentare* (ted.), Vienna 1895.

Nelle elezioni generali pel Reichsrath austriaco del gennaio 1891 si ebbero: tedeschi liberali 110, tedeschi nazionali 16, antisemiti 15, polacchi 57, ruteni 8, giovani czechi 36, vecchi czechi 10, czechi indipendenti 3, centro sinistro 8, clericali 31, slavoni e serbo-crati 23, conservatori feudali boemi 18, centro moravo 5, italiani 9, rumani 2, conservatori tedeschi 2.

Nelle elezioni per la Tavola dei Magnati ungheresi del gennaio 1892 uscirono 240 liberali, 61 indipendenti, 49 nazionalisti, 70 moderati.

(2) Tomo XXIV, parte II, p. 304.

(3) *Grandezza e decadenza dei Romani* (franc.), Paris, Didot, 1846, cap. IV, p. 132.

(4) *Politica e legislazione; idee repubblicane* (franc.), 50; e fa dire a Orbassan in *Tancr.*, I, 1:

> ... Qu'il ne soit qu'un parti parmi nous,
> Celui du bien public et du salut de tous;

e altrove:

> De l'esprit de parti je sais quel est la rage.

nobbero sette, fazioni, non parti ordinate, disciplinate, rispettose degli avversarii. E quando Napoleone ristabilì l'ordine sopprimendo la libertà, si sovrappose a tutti i partiti, per agguagliarli nella comune servitù. Egli voleva " servirsi di tutti coloro che hanno ingegno e non gli ricusavano la loro cooperazione ", mentre, come asseriva in Consiglio di Stato, governare coi partiti val quanto mettersi in loro balìa. Ma appunto quando egli raccolse in sua mano il potere, i partiti si erano dilaniati così crudelmente, avevano immolato ai loro insani furori tante vittime, avevano così profondamente perturbata tutta l'amministrazione pubblica, che si era ingenerato nel paese una profonda avversione contro di essi. Tuttavia anche B. Constans riconosce che " in tutti i paesi liberi vi sono due partiti, quello del potere e quello del popolo, " mentre altri scrittori non risparmiano le loro censure allo spirito di parte, ovvero, se pur non passano l'argomento sotto silenzio persino nei trattati di diritto costituzionale, sono ben lontani dal comprenderne le funzioni e l'importanza (1). Parecchi uomini di Stato, come F. Guizot, invocano, è vero, i partiti politici dal loro banco di Ministri, ma quasi esclusivamente a profitto della solidità e della durata della loro Amministrazione (2). Carlo Lefebvre riassumeva appunto queste ispirazioni deplorando che mancasse alla Francia un semplice e vigoroso ordinamento delle parti politiche; riconosceva che tale ordinamento è assai difficile, ma aggiungeva esser necessario riuscirvi, sotto pena di ignorare per sempre il vero governo parlamentare (3). Altri scrittori, specialmente A. Di Saint Girons, non credono l'ordinamento rigido, poderoso, disciplinato dei partiti sia conciliabile col sistema parlamentare e col carattere francese, mentre conduce al mandato imperativo, ed in una repubblica democratica lascia troppo temere che tutto il governo sia esercitato nel nome di un partito forte ed organizzato (4).

La Francia non ha mai potuto avere bene ordinati partiti

(1) " I partiti commettono azioni che coprirebbero un uomo d'obbrobrio ", Balzac; " I partiti si distinguono per ciò, che, coscienti o no, hanno interessi diversi dagli interessi generali ", J. Droz; " I partiti mettono l'interesse del paese dopo il loro ", E. De Girardin; " La mia rigida coscienza non mi consente d'esser uomo di parte ", Béranger; " La salvezza sociale sta nell'annichilimento dello spirito di parte ", Mirabeau; " Il dispotismo del partito non val meglio d'un altro ".

(2) *Memorie* (franc.), vol. VIII, cap. 49, pp. 7 e seg.

(3) Citato da Saint Girons, *Dir. cost.*, p. 449.

(4) *Diritto costituz.* (franc.), pp. 449-450.

politici, non solo per l'estrema mobilità del suo carattere, ma per i mutamenti seguìti nelle forme del suo governo. Ognuna di queste, abbattuta da rivoluzioni di parlamento o di piazza, lasciava dietro a sè partigiani devoti, per proseguirne, sino a che era possibile, la ristaurazione. Legittimisti ed orleanisti, specie dopo il 1870, invocarono una ristaurazione monarchica, i primi ad esclusivo beneficio del Re, che, se non assoluto, volevano almeno rigidamente costituzionale alla maniera prussiana; i secondi, conciliando la monarchia colla sovranità nazionale, e ravvisandovi sopratutto un organismo che è meglio in grado di resistere ai partiti estremi e mantenere l'ordine sociale. I bonapartisti vagheggiano essi pure una ristaurazione monarchica, ma fedeli del pari al sistema plebiscitario ed alla conciliazione, tra il cesarismo e la democrazia, non hanno mai deposta l'idea di dare alla Francia un IV Napoleone. Potente dopo il 1870 al punto da tentare una ristaurazione, la parte monarchica venne perdendo terreno e con le sue speranze vide svanire anche il maggior numero dei suoi seguaci. I repubblicani si suddividono in varie frazioni. Viene prima la mutabile e poderosa falange degli opportunisti; accanto ad essi troviamo repubblicani moderati, radicali, socialisti e persino anarchici, mentre si formano e si trasformano altri partiti, determinati da programmi economici, da convenienze politiche, da ambizioni personali, per guisa che la Camera dei deputati francese pare sempre un grande caleidoscopio in continuo movimento. Per questo, come a suo luogo vedremo, sono ivi più grandi che altrove le difficoltà di costituire un Governo e di dare ad esso la necessaria stabilità; in Francia più che altrove i Gabinetti si succedono con vertiginosa rapidità, rendendo il Governo sempre più instabile, il Parlamento sempre più confuso, l'Amministrazione sempre più dispendiosa, e contribuendo ad accrescere i due partiti estremi, di coloro che sono sempre pronti a sacrificare la libertà per l'ordine e la pace, e di coloro che reputano necessaria una profonda rivoluzione sociale (1).

---

(1) Clement A., *Il partito del diritto* (franc.), Parigi 1879; Dechamps M., *Il liberalismo* (franc.), Parigi 1878; Joubert D., *Il programma radicale* (franc.), Parigi 1876; Laboulaye E., *Il partito liberale e il suo avvenire* (franc.), Parigi 1878; Lacchia P. B., *Il partito del diritto naturale e il partito del diritto divino* (franc.), Parigi 1879; Laveleye E. De, *La crisi del liberalismo* (franc.), Parigi 1883; Thureau-Dangin P., *Il partito liberale sotto la ristorazione* (franc.), Parigi, Plon, 1888, 2ª ed.; *Un programma conservatore* (franc.), Parigi 1880. — Sul liberalismo ed il partito liberale scrissero anche: E. Renan nella “Revue des deux Mondes„, 1858, août; E. La-

6. *I partiti politici in Spagna.* — In Spagna i partiti sono anche più lontani che in Francia dal costituire i soli agenti della vita politica del paese; troppi sono gli egoisti che vivono lontani dalla politica, gli scettici, sfiduciati o indifferenti, che ne rifuggono, gli indipendenti, che preferiscono pensare ed agire sempre a loro modo. Un illustre scrittore spagnuolo, Gumersindo de Azcarate, riconosce che questi elementi, *il ventre della nazione*, lungi dal scemare coll'educazione politica, aumentano sempre più, anche in Spagna. Del resto i partiti politici subirono in quello Stato tante evoluzioni, che senza una guida paesana non sarebbe possibile averne un'idea. Nel 1821 troviamo moderati (*Doceanistas*) ed *Exaltados*, ma poco appresso restano solo assolutisti puri e moderati, mentre, in quel fatale decennio, i pochi liberali salvi dal patibolo si trovano nelle prigioni o in esilio. Quando ritornano, nel 1833, troviamo subito un partito liberale e un partito conservatore, chiamati più tardi progressisti e moderati.

Il partito progressista fece le costituzioni del 1837 e del 1845 e tenne il potere sino a quest'anno; poi lottò dai banchi dell' opposizione, specie contro la corruzione e l'esagerazione del potere regio. Tornato per poco al potere nel 1855 fece la costituzione di quell'anno ed altre leggi liberali, per cadere in minoranza e gittarsi anzi nella lotta contro la dinastia dal 1863 al 1868. Il partito moderato, tenne il potere dal 1844 al 1854, quando, colla sua politica reazionaria, provocò la rivoluzione del 1854; dopo la quale ritornò al potere con una frazione del partito progressista (*Unione liberale*) dal 1856 al 1868. Fin dal 1839 si era parlato di un partito repubblicano, che nelle Cortes del 1855 si affermò con venti aderenti, i quali poi si divisero in democratici e socialisti. I progressisti, uniti ai membri dell'unione liberale ed ai democratici, compirono la rivoluzione del 1868, nella quale i repubblicani si dichiararono federalisti e la maggioranza delle Cortes votò la monarchia di Amedeo di Savoia. Fra la destra composta degli elementi dell'antica *Unione liberale*, e la sinistra dove avevano preso posto i democratici monarchici, Amedeo tentò per alcuni anni un vero modello di monarchia costituzionale; ma alla lealtà sua non corrispose quella dei partiti politici, le cui evoluzioni e

---

BOULAYE, nella " Rev. nat. ", 1863, 14; SAINT RENÉ TAILLANDER, nella " Rev. des deux Mondes ", 1864, janv.; CH. DE REMUSAT, ivi, 1866, nov.; E. DE LAVELEYE, nella " Rev. de Paris ", 1883, 45; P. LEROY BEAULIEU, nella " Rev. des deux Mondes ", 1885, 3, ecc.

trasformazioni condussero ad una delle più sconclusionate repubbliche si siano mai viste in Europa, per quanto proclamata da 319 senatori e deputati contro 32 partigiani della monarchia. Bastarono infatti, gli errori, le discordie e le violenze di meno che un anno per ristaurare i Borboni. Altri partiti si formarono e trasformarono allora, mutarono nomi e principii, si imposero al paese, maggioranze di un giorno, per cadere appena un *leader* avversario aveva facoltà di convocare nei comizii il paese, mentre i carlisti agitavano da un lato le provincie basche, i repubblicani non deponevano le loro speranze, e il partito socialista e l'anarchico contribuivano con quelli a crescere l'agitazione del paese.

Il partito conservatore, che comprende anche qualche ultramontano si propone " di continuare la storia della Spagna "; da esso staccaronsi i conservatori dissidenti, i quali, in occasione degli abusi e delle malversazioni del Municipio di Madrid da essi denunziati, acquistarono nel 1895 un grande prestigio. Il partito liberale comprende gli antichi dottrinari della destra, i democratici della sinistra, gli incerti del centro, e tiene il potere grazie a sapienti giuochi di equilibrio, specie dopo che la questione economica divise i suoi aderenti in protezionisti e libero-scambisti. I repubblicani sono ora pochi e per giunta divisi in possibilisti e progressisti, federalisti e centralisti, e profondamente divisi sono anche nella questione delle relazioni fra lo Stato e la Chiesa. Infine i carlisti rappresentano l'assolutismo, l'alleanza del trono e dell'altare; solo una frazione di essi, gli integri, rinunciando alle esagerazioni del partito si vanno accostando ai conservatori. Tutti questi partiti però, in Spagna più che altrove, si personificano in un uomo, sì che si sente parlare di canovisti, sagastiani, silvelisti, castelariani, zorillisti, salmeroniani, più che di assolutisti e progressisti, moderati e unionisti, costituzionali e radicali, repubblicani unitarii e federalisti. La disciplina loro è naturalmente assai scarsa, e sono pressochè continue le scissure, la formazione di nuovi gruppi, il *caciquismo*, continue le trasformazioni [1]. E poichè grande è la massa degli indifferenti ed immensi sono i mezzi di cui dispongono coloro che si trovano

---

(1) G. De Azcarate, *I partiti politici in Spagna* (franc.), loc. cit., pp. 2-22; Pando y Valle, Id. nella " Rev. de Esp. ", 1886, 2, 4; Borrego, Id., ivi, 1885, 1; Juan Rico y Amat, *Storia politica e parlamentare di Spagna* (spagn.), 3 vol., Madrid 1860; Cherbuliez V., *La Spagna politica*, 1868-73 (franc.), Parigi 1874.

al potere, non è avvenuto forse mai in Spagna quello che è pur frequente in Inghilterra, di vedere le elezioni sortire esito contrario alle idee di chi interroga il paese. Si direbbe un gran fantoccio, che risponde secondo il volere di chi ne muove i fili, oggi monarchico, come sarebbe domani repubblicano, unitario o federalista, senza che al mutamento della forma di Governo ne consegua forse alcun'altra, fuorchè di pochi uomini e di pochissime cose.

7. *I partiti politici negli altri Stati di Europa.* — Anche negli altri Stati d'Europa la storia delle parti politiche e dei loro conflitti costituzionali, costituisce, si può dire tutta quanta la storia politica. Il Belgio può essere citato fra tutti come modello d'un buon ordinamento delle parti politiche, specie fino a questi ultimi anni. Il partito *cattolico* ed il partito *liberale* hanno infatti nel loro stesso nome il programma, essendo divisi essenzialmente dal diverso modo di considerare la Chiesa cattolica. Di essi, più che dei partiti d'altri Stati, sarebbe necessario fondere quello che ne pensano gli aderenti e quello che ne scrivono gli avversari; ma basterà ritenere, che il partito cattolico ha sempre combattuto per ridurre nelle sue mani l'insegnamento pubblico e privato, per ricostituire la manomorta e le fraterie e fu quindi partigiano delle più ampie libertà, mentre il partito liberale, che nel Congresso del 1830 aveva proclamato con entusiasmo la libertà di insegnamento, quella d'associazione ed ogni altra, fu trascinato a cercare con ogni mezzo di limitarle e circondarle di tali cautele per cui non diventassero monopolio degli avversarii. Il partito liberale prevalse la prima volta esplicitamente nelle elezioni del giugno 1847, quando ebbe 36 deputati contro 24, sì che Rogier e Frère Orban salirono al Governo. I due partiti si alternarono al potere rispondendo alle variazioni della pubblica opinione che il primo e il secondo Leopoldo non solo si studiavano di seguire, ma di interpretare con la più schietta imparzialità, tale da esser citati a modello di sovrani costituzionali; e naturalmente, nell'esercizio del potere, temperavano i loro ideali alle necessità del Governo e dello Stato. Senonchè già da alcuni anni i liberali si erano venuti frazionando in tre gruppi: la *Lega liberale* (liberali), l'*Associazione liberale* (progressisti), e la *Federazione operaia* o partito del lavoro (socialisti). La riforma della costituzione del 1893-94 e l'allargamento del suffragio politico ricondussero al potere i clericali che ebbero nel 1895 ben 104 deputati, mentre i liberali si

ridussero a 19 con 12 progressisti e 17 socialisti: una disfatta come non avevano subìto mai, e che li allontanerà per molto tempo dal potere [1].

In Olanda la divisione dei partiti è poco diversa; da un lato i liberali, dall'altro i conservatori, distinti in cattolici ed evangelici. Anche qui i liberali si divisero nel 1894 sulla questione della riforma elettorale in liberali e radicali, ed essendo stato consultato il paese si trovarono in minoranza, 44 contro 56 liberali moderati e conservatori, che insieme uniti furono chiamati al Governo.

Nella Norvegia la lotta dei due partiti è così vivace ed aperta, che neppur rimane posto ad una opinione intermedia. La destra conservatrice tiene sopratutto a consolidare l'unione colla Svezia, a compiere le riforme passo passo, mantenendo integri la regia prerogativa ed i principii della costituzione. La sinistra ha tendenze più radicali; se non distruggere, vorrebbe ridurre al minimo l'unione dei due Regni, il potere regio e l'influenza del Governo [2]. Infatti il 23 febbraio 1894 la Camera approvò una mozione per rendere la Norvegia più indipendente dalla Svezia con 59 voti contro 55. Subito dopo venne sciolto il Parlamento, ma nelle elezioni di quell'anno la sinistra riuscì anche più prevalente e la crisi si venne così aggravando, perpetua minaccia all'unione dei due Regni.

Nella Svezia i partiti politici non sono così distinti e sovratutto così ostili, perchè l'immensa maggioranza del paese è essenzialmente liberale, per la lunga educazione politica, per la partecipazione secolare agli affari del Regno, per il ricordo della " guerra dei partiti ", durante la quale, dal 1760 al 1772 partiti politici ardenti si disputarono il potere in seno ad una estrema corruzione, determinando una fatale debolezza all'interno e vergognose umiliazioni all'estero; infine, per una qualità non scevra di pericoli del carattere nazionale per cui ogni svedese, appena ha riconosciuta una opinione giusta

---

(1) Gerlache, *Saggio sul movimento dei partiti nel Belgio* (franc.), Bruxelles 1851; De Decker, *Lo spirito di partito e lo spirito nazionale* (franc.), Bruxelles 1837; Coomans, *La libertà, i liberali e i cattolici* (franc.), Bruxelles 1837; Vandenpeereboom Ernest, *Il Governo rappresentativo nel Belgio dal 1831 al 1848* (franc.), Bruxelles 1856, 2 vol.; E. De Laveleye, *Il partito clericale nel Belgio* (franc.), Bruxelles 1875; e vedi inoltre la " Revue générale ", organo del partito clericale e la " Revue de Belgique " del liberale, in numerosi studi e nella cronaca mensile.

(2) Sul programma e la condizione dei due partiti svedesi vedi uno studio di G. K. Hamilton, nella " Revue de droit public ", vol. I, 1894, pp. 362-365.

in teoria, cerca di farla passare nel campo pratico. V'ha nel Riksdag una destra di conservatori moderati e una sinistra di liberali piuttosto radicali; ma il diverso modo di considerare la politica generale non ha per conseguenza la formazione di partiti politici permanenti e severamente disciplinati. Le divisioni obbediscono piuttosto ad opinioni diverse fra questioni del momento ben definite. Furono un tempo le diverse tendenze fra città e campagne, negli ultimi anni il conflitto fra la protezione ed il libero scambio; ora anche la Svezia è agitata principalmente dal modo di risolvere le questioni che turbano la Norvegia e dalla necessità di dare più salde basi all'unione.

In Danimarca la destra moderata domina decisamente nel Landsthing, la sinistra nel Folkething, ma si distinguono sovratutto pei diversi elementi nazionali da cui traggono origine. La destra si appoggia sui funzionarii, sui grandi proprietari fondiari, su le classi colte e la media borghesia, mentre la sinistra trae vivo alimento dagli agricoltori, dagli operai delle città e generalmente dal popolo minuto. La lotta tra i due partiti fu sempre accanita e violenta; per molti anni il Governo rimase fuor della costituzione, mentre l'opposizione si andava dividendo, e come in altri Stati si facevano innanzi le nuove denominazioni, colle frazioni degli Europei, dei negoziatori, degli inconciliabili. Per quasi vent'anni tennero il potere i moderati coll'Estrup, che nell'agosto del 1894 dovette cederlo ad una coalizione. Le elezioni generali dell'aprile 1895 diedero 61 radicali, 28 moderati, 24 conservatori, sì che anche la coalizione tra questi due partiti più non bastò a sostenere il Governo.

Il Portogallo ha pur esso la sventura di avere, insieme ai partiti costituzionali, conservatori o *regeneradores*, progressisti, liberali, e indipendenti, un partito repubblicano e persino un partito che sogna la ristaurazione di Don Miguel e della sua dinastia. Nelle ultime elezioni del marzo 1894 i Miguelisti non riuscirono a penetrare nelle Cortes ed i repubblicani vi mandarono due soli aderenti, mentre i conservatori si consolidarono al potere con 109 voti contro 49 progressisti e 11 indipendenti.

La Grecia, la Rumania, la Serbia e gli altri Stati hanno pure i partiti politici, ma con così poco invidiabili suddivisioni e con così frequenti trasformazioni, che riesce difficile averne un'idea. In Grecia dopo il 1890 ai partigiani di Tricupi e di

Delyanni, che s'erano alternati al potere, si aggiunse il partito neoellenico di Ralli. Le elezioni del 1895 restituirono il potere a Delyannis con 140 aderenti, mentre a Tricupi ne rimasero 16, a Ralli 18, e rimasero pure all'opposizione 24 indipendenti. 8 progressisti, ed altri. Così in Rumania fino al 1888 v'erano liberali e conservatori; poi questi si divisero in vecchi con Catargi, giovani o junioristi con Carp, ed anche i liberali si distinsero in nazionali liberali col Bratiano e democratici col Fleva. La Serbia è anche meno fortunata, imperocchè i suoi radicali fanno una politica austriaca, mentre i liberali guardano alla Russia, e si escludono a vicenda dalle Camere dove i radicali erano poco meno che unanimi, 121 contro 11 progressisti e un liberale, e nell'aprile 1895 prevalsero i progressisti, riducendo radicali austrofili e liberali russofili a meno di 30 seggi ciascuno. Anche in Bulgaria i partiti si distinguono dalle tendenze loro, favorevoli o contrarie all'influenza russa. Invece la Svizzera ha veri e proprii partiti nazionali, ma sono determinati piuttosto dalle condizioni della pubblica opinione nei cantoni, e quindi con varietà infinite, o da un diverso indirizzo nell'evoluzione della vita nazionale, che trovò il più savio compromesso nella costituzione del 1873 mentre gli uni vorrebbero ora continuare l'opera d'accentramento e d'unità con nuove leggi federali, gli altri vorrebbero non solo arrestarla, ma restituire ai cantoni una parte di quell'autorità e di quel vigore che si vennero loro sottraendo nell'ultimo quarto di secolo.

B. *I partiti politici in Italia.*

1. *I partiti politici fino al 1860.* — Se fu mai paese al mondo dove i partiti fiorirono come in proprio suolo e si imbastardirono nella peggior vegetazione delle fazioni, delle sètte, delle congiure, questo fu certo l'Italia. Già nella Repubblica romana lottano fieramente patrizi e plebei, e questa lotta è gran parte della storia della Repubblica. Quando si scogliè l'impero, Boezio vorrebbe proseguirne la grandezza politica e legislativa, per cui adopera a fondere il pensiero romano ed il cristiano, combatte l'eresia ed i barbari aspirando all'universalità, mentre Cassiodoro intuisce i tempi nuovi, contrappone al dispotismo cesareo le nascenti monarchie nazionali dei barbari, all'universalità della fede la dottrina della tolle-

ranza. I seguaci di Boezio, affaticandosi a conservare, pongono le basi della tradizione federale italiana, i partigiani di Cassiodoro novatori e liberali, difendono le monarchie dei Goti e dei Longobardi, di Berengario e di Arduino.

Le due tendenze risorgono più distinte nelle nostre repubbliche medioevali, con Guelfi e Ghibellini, quelli fondatori di liberi Comuni, con un indirizzo conservatore, che mette capo all'universale supremazia pontificia; questi continuatori dell'idea imperiale, per invocare il Cesare che unisca l'Italia rispettandone le libertà municipali, e tolleranti fino all'eresia. Allora i partiti invadono tutto, la chiesa, la scuola, il comune, la famiglia, le arti, le lettere,

> ed un Marcel diventa
> Ogni villan che parteggiando viene.

fino a che si oscurano e tramontano anche le stelle delle nostre libertà municipali. Nelle diverse servitù domestiche e straniere si affermano allora solamente due maniere diverse di condurre l'Italia a libertà e indipendenza, e cozzano per quattro secoli insieme l'idea unitaria e l'idea federale. Lorenzo il Magnifico adopera ogni sforzo per confederare l'Italia e Scipione Ammirato mostra come sia l'unica via per condurre a indipendenza la patria. Invece Nicolò Machiavelli e Pietro Giannone, perduta quasi ogni fede nel popolo, propendono per la Monarchia assoluta; ma gli uni e gli altri hanno nobili aspirazioni e mirano per diverse vie alla libertà e alla grandezza della patria.

La rivoluzione francese determina nuovi mutamenti; i nazionali continuano a voler salva la religione e l'ordinamento sociale, e vagheggiano l'indipendenza colla confederazione; i patrioti invocano l'unità, prima dal Direttorio col berretto frigio, poi colla monarchia da Napoleone Bonaparte, da Eugenio Beauharnais, da Gioachino Murat. Quando poi, ad onta di tanti nobili sforzi, la reazione imperversa e spegne fin gli ultimi aneliti di libertà, i conservatori si attaccano alla Santa Alleanza, al papa, ai principi stranieri, ed alla paura della rivoluzione e alla furia della reazione sacrificano anche l'unità e l'indipendenza della patria, mentre i liberali diventano carbonari, e si gittano alle congiure, alle sètte, alle sollevazioni di popolo. L'idea unitaria continua fra reazioni del trono e dell'altare e delirii di popolo, immacolata; infiamma gli animi della *Giovane Italia*, con Giuseppe Mazzini, mentre

l'idea federale mette capo al pontefice, ed i liberali già volgono gli sguardi al Piemonte. Così la maggior parte di coloro, che sopra ogni altra cosa mettono il pensiero dell'unità, abbandonano da un lato l'idea repubblicana, dall'altro i sogni di federalismo papale per aderire alla monarchia popolare di Vittorio Emanuele e recarle il prezioso contributo della *grazia di Dio* e della *volontà della Nazione*.

I partiti sono dunque per davvero gran parte della nostra storia nazionale ed è fra essi quasi un intimo nesso, per cui il partito conservatore si chiama successivamente imperiale, guelfo, federale, nazionale; il liberale si denomina a sua volta nazionale, ghibellino, unitario, patriota, carbonaro, democratico, e mentre quello tramonta con l'idea della *Lega italiana*, questo prevale con l'*Italia una e Vittorio Emanuele* [1]. Quattordici secoli di storia italiana potevano servire di degna prefazione ai programmi delle parti politiche, come si affermarono subito nel Parlamento subalpino, avendo davanti agli occhi piuttosto l'esempio inglese che quelli del continente, non imitabili come il belga, o fortunatamente alieni a noi come quelli di Francia e di Spagna. Il triste esempio degli altri Stati aveva fatto cadere infinite illusioni, distrutto molte speranze, raccolti gli animi in più salda unità. Erano infatti in Italia prima del 1848 legittimisti conservatori di tutte le tirannidi, puntelli del trono e dell'altare; erano uomini ardenti, che miravano al rinnovamento nazionale colla repubblica unitaria come Giuseppe Mazzini, o regionale come Daniele Manin, con la confederazione, cui taluni volevano mettere a capo il Papa come Vincenzo Gioberti, altri un Presidente laico come Giambattista Nicolini, altri un principe sabaudo come Cesare Balbo e Massimo d'Azeglio. Tutti questi partiti, il monarchico e il repubblicano, l'unitario e il federale, il neoguelfo e l'egemonista, l'autonomista e il rivoluzionario, condussero l'Italia ai moti del 1848, che la confissero di nuovo quasi tutta sulla croce della schiavitù, consentendo appena al Piemonte l'esperimento del regime parlamentare e l'ordinamento delle parti politiche.

Nel Parlamento Subalpino pochi erano quelli che del nuovo ordine di cose parevano scontenti perchè avrebbero voluto assai più, non vedendo tradotto in atto il programma della *Giovane Italia*, e sedevano, col nome di democratici, all'estrema sinistra;

(1) T. Massarani, *L'idea italiana attraverso ai tempi*, negli "Scritti", p. 82 e seg.; G. B. Cuniglio, *Della monarchia e dei partiti politici*, capo X.

ma erano anche meno coloro, che diffidavano della libertà e delle nuove istituzioni, i legittimisti o clericali dell'estrema destra. Fuori di questi estremi, il Parlamento era diviso in due partiti, i quali, sebbene avessero altri nomi, erano in fondo l'uno conservatore, l'altro liberale o progressista. “ Io sono liberale, scriveva prima del 1848 Cesare Balbo, perchè desidero un Governo costituzionale; sono moderato perchè non voglio una costituzione democratica alla francese o alla spagnuola e tanto meno la repubblica „. Ed il conte di Cavour, fondando con cotesto maestro il “ Risorgimento „ si propone di adempiere alla difficile missione di propagare le opinioni liberali-moderate. Contro a questi si trovarono i carbonari, i mazziniani, i democratici che avevano accettato lealmente lo Statuto, col proposito di lavorare allo sviluppo ed al perfezionamento delle istituzioni liberali e si chiamarono partito liberale. Dopo il 1848 ebbero a capi quello il conte Camillo di Cavour, questo Urbano Rattazzi, due uomini degni di alternarsi al potere, se non si fosse disegnata fin dai primi anni sull'orizzonte una più vasta idea, che dalla dialettica di Vincenzo Gioberti alla musa di Giambattista Niccolini, dal genio di Camillo Cavour e di Massimo d'Azeglio ai nobili sentimenti di Giuseppe La Farina e di Daniele Manin, associava tutti in un grande divisamento, l'unione d'Italia colla dinastia di Savoia. S'aggiunga che l'Europa volgeva frattanto nuovamente a reazione, e nonchè pensare ad accrescere le pubbliche libertà ed a convocare la Costituente pattuita coi Lombardi, doveva parere ardua impresa conservare le conquiste. Così si determinava il *connubio* che unì Camillo Cavour a Urbano Rattazzi, la parte più arrendevole della destra e la più temperata della sinistra. Quelli che non accettarono il connubio formarono la destra storica da un lato, la sinistra storica dall'altro, ed assorbirono a poco a poco e fecero scomparire l'una i legittimisti, l'altra i democratici.

Il connubio fu giustamente descritto un partito di guerra, che doveva compiere, con tutte le forze vive della nazione, la grande impresa del riscatto italiano, per restituire poi ciascuno al suo posto. I fatti compiuti dal conte di Cavour, le lettere ed i discorsi di lui mostrano che egli aveva pienamente compreso quel mirabile giuoco di parti politiche che forma la gloria dell'Inghilterra e si proponeva di effettuarlo in Italia appena le cose fossero tornate nel loro stato naturale. Frattanto questo partito volse tutte le sue forze al compimento dell'idea

nazionale, e colla lealtà di un Re dotato di meraviglioso intuito politico, col senno di un popolo educato dalle secolari sventure, riuscì alla proclamazione del Regno. La consolidazione e lo sviluppo della libertà in Piemonte, la guerra di Crimea, l'alleanza francese e la guerra del 1859, l'annessione della Toscana e dell'Emilia, e l'aiuto all'impresa di Garibaldi rappresentano il contributo di questo partito all'unità d'Italia. Alla quale, perchè nulla mancasse, non contribuì meno la sinistra estrema, con l'impresa di Giuseppe Garibaldi, compiuta tuttavia nel nome dell'unità e di Vittorio Emanuele, e col tener viva l'idea di Roma capitale, anche di fronte alle minaccie francesi ed al riciso diniego di tutta la reazione e quasi di tutta la diplomazia europea.

2. *I partiti nel Regno d'Italia* (1861-1895). — Dopo la morte del conte di Cavour e la proclamazione del Regno d'Italia, la parte moderata tenne il potere non solo sino all'acquisto di Roma, ma per quasi sei anni ancora. Nel primo decennio (1861-1870) continuò l'opera di quel sommo e ci condusse all'unità, al rispetto del mondo, al pareggio; nell'ultimo periodo prevalsero gl'interni dissidii, le profonde debolezze ed una politica troppo più conservatrice e di consorteria che moderata e di vera parte politica. Salvo i pochi mesi, nei quali fu chiamato al potere Urbano Rattazzi, perchè la Corona stimava utile di avere anche l'appoggio della sinistra moderata alla politica nazionale, come avvenne dal 3 marzo all'8 dicembre 1862, e dal 10 aprile al 27 ottobre 1867, si può dire che in quegli anni si alternarono due diverse gradazioni della destra, ora prevalendo la più liberale con Bettino Ricasoli (12 giugno 1861 — 3 marzo 1862), con Luigi Carlo Farini e con Marco Minghetti (8 dicembre 1862 — 28 settembre 1864), di nuovo con Bettino Ricasoli (20 giugno 1866 — 10 aprile 1867), con Giovanni Lanza e di nuovo con Marco Minghetti (14 dicembre 1869 — 18 marzo 1876), ora invece la più conservatrice e intransigente coi due ministeri di Alfonso Lamarmora (28 dicembre 1864 — 20 giugno 1866) e coi tre di Federico Menabrea (27 ottobre 1867 — 14 dicembre 1869). E pure questo partito, fiacco non domo dalla lunga egemonia, riuscì a far accettare l'Italia nei consigli delle grandi Potenze, la salvò dal fallimento prima. dal disavanzo poi, ne avviò tra immensi difetti l'ordinamento politico ed amministrativo, rese lo Stato completamente indipendente dalle vecchie ingerenze della Chiesa. Frattanto conteneva gli eccessi dei moti rivoluzionarii, che per troppa fretta

e non tenendo conto delle condizioni politiche d'Europa ci avrebbero condotti a rovina, tentava di far sgombrare l'Italia dai Francesi colla convenzione di settembre, concludeva l'alleanza colla Prussia per la liberazione della Venezia, e liberava poi Roma, trasferendovi la capitale del regno.

La sinistra, fattasi alquanto più forte nel Parlamento italiano, era essenzialmente partito d'azione, pieno di nobili intolleranze e di generose impazienze, avverso del pari all'Impero di Napoleone III e alla Chiesa, pronto a profittare di tutte le circostanze, talvolta anche ad esercitare sugli avvenimenti le violenze che dovevano condurre ad Aspromonte e a Mentana. Ed è pur vero che cotesta parte, sempre pronta a votar le spese, riluttava a consentire le imposte, propugnava un allargamento del suffragio politico non consentito ancora dalla educazione del popolo, esagerava le libertà di associazione e di riunione non solo per l'amore di esse, ma per lusingare la piazza. Era la voce delle più generose intenzioni e delle più nobili impazienze, era l'espressione delle più serene idealità, era l'aculeo che teneva sempre viva l'azione del Governo, che lo spronava a profittare di tutte le circostanze, che dava talvolta vita e colore essa sola al programma della parte moderata. Ancora più efficace tornò l'azione sua, quando la destra, fiacca nel lungo governo, debole per le interne discordie e pel malcontento accumulato intorno a sè, avendo ormai perduta per vivere ogni ragione del vivere, la chiese ad indebite ingerenze elettorali ed al crescente monopolio del potere a profitto di una consorteria. In quella vece la sinistra, compiuti i suoi ideali, assicurato o quasi il pareggio, guarentita la posizione del Pontefice con tacito accordo delle Potenze, fattasi infine partito di governo, poteva essere chiamata al potere senza esitanze, senza timori e senza pericoli.

Seguì così quella che passò alla storia col nome di " rivoluzione parlamentare " del 18 marzo 1876, la quale, con l'appoggio di una parte della destra (i *Lucumoni* toscani), portò al potere la sinistra, che aveva designato da poco a suo *leader* Agostino Depretis, respingendo le idee di pentarchia o d'eptarchia, che prevalsero più tardi. Il quale avvenimento, dirò colle parole di giudice non sospetto, Luigi Palma fu " non solo necessità storica, ma anche e a tempo una vera fortuna politica " (1). Infatti la sinistra condusse a compimento non poca

(1) *Questioni costituzionali,* p. 358. E aggiunge: " La nazione, che da sedici anni

parte del suo programma, l'allargamento del voto elettorale, alcune riforme amministrative, la democratizzazione della finanza, lo sviluppo delle forze economiche del paese. Senonchè — e non per sola colpa della sinistra, ma per effetto di cause numerose e diverse, che agivano in Francia come in Italia, in Spagna come agli Stati Uniti, e facevano credere dovunque ad una decadenza del sistema parlamentare — aumentarono le indebite ingerenze di deputati e senatori nella giustizia e nell'amministrazione, le colpevoli tolleranze del potere, le incomportabili larghezze nella spesa. Il programma delle autonomie locali fu messo da parte: mancò una politica estera precisa, energica, capace di profittare delle circostanze: si largheggiò nelle spese al segno da dover aumentare a dismisura le imposte; mancò qualche volta anche quella sapiente conciliazione tra il rispetto di tutte le libertà e la sicurezza dell'ordine, che è uno dei cardini, nonchè dello Stato, del vivere civile (1). Laonde è certo che dopo alcuni anni di governo della parte *progressista*, sarebbe ed opportunamente tornata al potere la parte *moderata*, se questa non si fosse consumata, prima in una opposizione accanita e pettegola, poi in quell'umile dedizione che condusse al *trasformismo*.

La sinistra rimase maggioranza nella Camera prima per virtù propria, poi per l'adesione di coloro che veramente non le appartenevano, ma reputavano taluni di procurare così alla patria il beneficio di una politica più temperata, altri a se medesimi il vantaggio di elezioni più facili, di influenze maggiori, e tutti i benefici che derivano dal potere. Però sin dalla caduta del secondo ministero Depretis (25 marzo 1876 — 26 marzo 1878) si disegnarono due diversi gruppi o tendenze in seno alla maggioranza: l'una affermava con maggiore schiettezza e non senza esagerazioni il programma della sinistra, e riuscì a disordini interni con le eccessive tolleranze verso le fazioni estreme, ad amare delusioni all'estero con una condotta troppo più onesta che

aveva visto al timone gli stessi uomini, gli stessi metodi di governo e di amministrazione, assordata di lamenti e di accuse contro di loro... era realmente troppo vaga e bisognosa di mutare. Era inoltre indispensabile che si mostrasse coi fatti quello che si leggeva nelle teorie, che nella monarchia parlamentare il Re non è di destra nè di sinistra;... ma presiede all'avvicendarsi dei partiti costituzionali della nazione, secondo l'avvicendarsi della vera pubblica opinione „.

(1) Tra gli innumerevoli scritti che potrei citare si vedano specialmente Minghetti, *I partiti politici;* Turiello, *Governo e Governati in Italia;* Zini, *Criterii e modi di Governo,* ecc.

abile [1]; l'altra tendeva apertamente alla distruzione dei vecchi partiti storici per governare " con tutti gli uomini di buona volontà „, che accettavano in sostanza " il programma di Stradella „ [2]. Giovò sopratutto a cotesto indirizzo lo scrutinio di lista, che, tra gli altri vantaggi, doveva aver quello di riordinare le parti politiche, come avevano dimostrato durante la discussione alla Camera Francesco Crispi ed al Senato Camillo Caracciolo di Bella [3], mentre le confuse in modo irremediabile, come avevano presagito, con me, tra molti altri, Francesco Genala e Giustino Fortunato [4]. Con le cinque incarnazioni del terzo ministero Depretis, che durarono dal 22 maggio 1881 alla morte del suo capo (29 luglio 1887), la confusione dei partiti fu, si può dire, completa [5], contribuendovi anche la scomparsa immatura degli uomini che avrebbero avuto autorità di

---

(1) Ministeri Cairoli (24 marzo-19 dicembre 1878, 14 luglio 1879-29 maggio 1881).

(2) Ministeri Depretis (19 dicembre 1878-14 luglio 1879; 29 maggio 1881-25 maggio 1883).

(3) " Alla Camera sarebbe necessario che i due partiti fossero riordinati, che ciascuno avesse il suo capo, che le discussioni si facessero con disciplina e con rapidità, e questo non può avvenire senza lo scrutinio di lista „. *Cam. dei Dep.*, 18 giugno 1881, e cfr. *Senato del Regno*, 27 aprile 1882.

(4) G. Fortunato, *Cam. dei Dep.*, 25 marzo 1881 e 31 gennaio 1882, pp. 8664-8666; F. Genala, ivi, 9 e 10 maggio 1881, pp. 5489-5514 e 5535-5552; 3 febbraio 1882, pp. 8762-8770, ecc.

(5) Le elezioni del 1876, fatte dal Governo di sinistra, diedero 414 deputati favorevoli al Governo e soli 94 contrari, raccogliendo i primi 246.654 voti, i secondi 95.081. In quelle del 1880 la sinistra apparve divisa in ministeriali e dissidenti, ed ebbero i primi 218 deputati, i secondi 119 e 171 la destra; la sinistra ministeriale prevalse solo nella settentrionale Italia; la dissidente nella meridionale e nelle isole; la destra nell'Italia centrale avendo raccolto la destra 135.717 voti, la sinistra ministeriale 146.096, la dissidente 70.479. O. Focardi, *I partiti politici nelle elezioni del 1876 e del 1880.* Roma, 1881.

Nel 1883, richiesto anche da Marco Minghetti di compilare la statistica delle elezioni seguite a scrutinio di lista nel novembre 1882, O. Focardi, dimostrò, in una lettera alla " Libertà „ di Roma, l'assoluta impossibilità di tale ricerca per l'estrema confusione delle parti, che venne crescendo nelle elezioni generali del 1886 e del 1890. Nel 1892 cominciarono a disegnarsi nuovamente, e nel 1895 una statistica fu tentata di bel nuovo, riunendo però sotto il nome di ministeriali uomini di assai diversa origine e di più diversi programmi politici. Prevalsero in tutte le regioni i ministeriali, che ebbero 334 deputati e raccolsero nel paese in cifre rotonde 715 mila voti; l'opposizione costituzionale con 104 deputati raccolse 267.000 voti, la radicale con 47 deputati 143.000 e la socialista con 83.000, non potendosi ben determinare il colore di 8 eletti e di circa 20.000 voti, sul totale di 1.225.000 votanti. O. Focardi, *I partiti politici e le elezioni generali del 1885.* " Giornale degli Economisti „, 2ª serie, anno VI, vol. XI.

ristaurare le sorti della parte moderata, quando nel paese non sarebbero loro mancati incoraggiamenti ed aiuti.

Con Agostino Depretis non scomparve il trasformismo. Durò nei nomi e nel fatto col primo Ministero Crispi (7 agosto 1887 —6 febbraio 1891); si aggravò col primo ministero Rudinì (6 febbraio 1891—15 maggio 1892) accogliendo insieme Giovanni Nicotera e Pasquale Villari, Bruno Chimirri e Ascanio Branca, per quanto si affermasse quasi con una insurrezione parlamentare contro Francesco Crispi che dal banco dei ministri aveva offeso le " sante memorie „ della destra (1). Alla stessa maniera giovò assai poco, che il ministero di Giovanni Giolitti, venuto poi (15 maggio 1792—28 novembre 1893), si affermasse in nome della sinistra (2), imperocchè troppi eletti accorsero alla voce del primo, che poi si affrettarono a giurar fede al secondo, per precipitarsi nelle braccia del nuovo ministero Crispi, non d'altro curanti che di conservare l'ufficio e le influenze loro, ovvero di assicurare al paese un governo purchessia capace, a loro avviso, di mantenere l'ordine pubblico (3).

(1) Con intemperanza non udita mai dal banco dei ministri, l'on. Crispi, rivolto alla destra, disse: " si devono a voi i danni di una politica servile verso lo straniero „. Indi il tumulto ed il voto per cui il Ministero si trovò in minoranza con 123 voti contro 186. *Cam. dei Dep.*, legisl. XVII, sess. I, discuss. 31 gennaio 1891, p. 498 e seg.

(2) " Anche questa volta l'esperienza provò che senza partiti politici ben delineati le istituzioni parlamentari non funzionano, e che i ministeri di coalizione fra partiti opposti possono valere per superare momentanee difficoltà, ma non riescono a risolvere problemi importanti... Perchè l'avvenire del partito liberale sia sicuro, esso deve trovare il suo fondamento nell'affetto del popolo, nel ricordo di opere utili compiute a beneficio delle classi più numerose, nella sicurezza che il programma del nostro partito non si compone di vane formole, ma di idee praticamente attuabili, dirette al miglioramento morale, intellettuale e materiale del paese, congiunte al fermo e leale proposito di attuarle nel più breve tempo possibile „. *Discorso pronunciato in Dronero il 18 ottobre 1893.* Roma 1893, pp. 4, 5, 27.

(3) Per la storia dei partiti italiani, oltre agli scritti innanzi citati e ad infiniti altri di minor conto, oltre a quasi tutti i discorsi e programmi elettorali dei deputati che più o meno se ne occuparono si vedano: *I partiti a Montecitorio,* lettera di un deputato di sinistra, Roma 1878; Alfieri C., *Il trasformismo nella politica,* Firenze 1874; Betocchi A., *Settentrionali e meridionali,* Napoli, De Angelis, 1877; Bonghi R., *Studi sui partiti politici nel Parlamento italiano* " Nuova Antologia „ 1868; Calabritto Alfredo, *Nuovi elettori e vecchi partiti,* Napoli 1882; Cimbali E., *I partiti politici in Italia,* Roma, Forzani, 1881; Del Vecchio Pietro, *Il nuovo partito,* Roma, Forzani, 1878; Depretis A., *Il programma del Ministero,* discorsi 11 ottobre 1875, 28 marzo e 8 ottobre 1876, Roma, Barbèra, 1876; Federici Romolo, *La variabilità dei partiti politici in Italia,* Roma, Man-

E dell'ultimo ministero Crispi (15 dicembre 1893—3 marzo 1896), non giova parlare trattando dei partiti, che più che mai scompigliò, nè a proposito di fisiologia costituzionale, chè troppo avremo occasione di parlarne dove tratteremo delle manifestazioni patologiche per cui la costituzione italiana si trovò per due anni poco meno che eclissata, e nonchè di partiti, parve gala si potesse ancora parlare del Parlamento.

Non lieve nocumento derivò a tutti i tentativi di ricostituzione delle parti politiche, oltrechè dalle ragioni che ho accennato, da due altri contrarii avvenimenti, la mancanza di un vero partito conservatore, e lo sviluppo della fazione repubblicana, cui si aggiunse una crescente falange socialista. I conservatori cattolici, perduti in discussioni e sottigliezze infinite, non si sono decisi mai a prender parte alla vita pubblica dello Stato, per le condizioni del Papa ch'essi vorrebbero, e non sanno o non s'accordano nel modo, assai più indipendente e sovrano temporale, come egli afferma necessario, della città che è pur capitale del regno, o d'una parte di essa con non sappiamo quale striscia sino al mare. Comunque, non riuscendo da un lato ad indurre il Vaticano ad accettare i fatti compiuti, non potendo dall'altro, anche per la grande rettitudine loro, entrare in Parlamento col proposito di diminuire la patria, se ne stanno in disparte, astenendosi dalle elezioni politiche, paghi ad esercitare nei comuni o nelle provincie le maggiori influenze possibili, onde derivi la minor possibile responsabilità. Che se potessero entrare nel Parlamento, non è facile presagire quali conseguenze ne deriverebbero, ma è fuor di dubbio che vi darebbero esempio di compattezza e disciplina

zoni, 1882; GUERZONI G., *Partiti vecchi e partiti nuovi nel Parlamento italiano*, lettera ad A. Mordini, Firenze, Le Monnier, 1872; FORNASINI R., *Di una divisione razionale dei partiti politici in Italia*, Bologna, Fava e Garagnani, 1893; JACINI STEFANO, *I conservatori e l'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia*, Milano, Brigola 1879; JONA GUIDO, *I gruppi politicamente dominanti*, Firenze 1892; LAVELEYE E. D., *Il regime parlamentare ed i partiti politici in Italia*, nella " Rev. des deux Mondes ", maggio 1871; LEARDI C., *Il partito moderato e l'opposizione progressista*, Firenze 1875; PANTALEONI D., *La politica moderata, la politica progressista e l'attuale posizione dell'Italia*, Roma; MARSELLI N., *La rivoluzione parlamentare del 18 marzo 1876*, Roma, Loescher, 1876; Id., *Raccogliamoci*, Roma, Manzoni, 1875; SCIALOJA A., *Mancanza di partiti politici in Italia* " Nuova Antol. ", vol. XIII; THUNN M., *Statuto, governo e partiti politici in Italia*, Firenze 1878; TROJANO P. R., *La ricostituzione dei partiti politici*, Roma 1892; ZANICHELLI D., *Vecchi uomini e vecchie idee. Il partito liberale storico in Italia*, Bologna, Zanichelli, 1883.

e costringerebbero la parte liberale ad essere, a sua volta, contro di loro disciplinata e compatta[1].

Il partito o piuttosto la fazione repubblicana e la socialista hanno diversi ideali e solo nell'opposizione si trovano insieme. I repubblicani, s'intende, giurano " di osservare lealmente lo Statuto e di esercitare le funzioni loro per il bene inseparabile del Re e della patria „ nè è da temere da parte loro alcuna violenza alla monarchia sino a che questa non esca fuor dell'orbita costituzionale, e non vi rimanga. Gli uni ne attendono il " placido tramonto „, confidando nell'ordine naturale delle cose e cercando di affrettarlo con tutte le riforme che accrescono forza ed intelligenza al popolo; gli altri aderiscono passo passo alla monarchia, continuando quel movimento che condusse già tanti repubblicani ad indossare l'uniforme del ministro. Quello cui aspirano i socialisti è troppo noto o piuttosto troppo indeterminato e confuso, perchè si possa parlare di una fazione parlamentare: la riforma della costituzione in senso repubblicano li associa ai radicali; quella del codice civile e dell'ordinamento amministrativo, se non sino all'abolizione della proprietà e della famiglia ed al comune autonomo e federato, trova adesioni anche in altri partiti; la partecipazione del popolo alla legislazione è una riforma dell'avvenire, da cui in qualche Stato non sono alieni i partiti più temperati. V'è dunque negli ideali delle fazioni estreme più d'una riforma politica, economica, civile, che potrà esser segno a discussioni feconde, mentre la loro azione nel paese dovrà pur sempre esser contenuta nei limiti delle leggi[2]. Ma, come in altri Stati avviene, l'esistenza

---

(1) Sul partito conservatore oltre a numerosi scritti pubblicati nella " Rassegna nazionale „ ed altrove si vedano: *Il partito liberale conservatore e le elezioni politiche*. Firenze 1892; *Il disegno di un partito conservatore* " Civiltà cattolica „, 1 febbraio 1879, ed in molti altri articoli, avversissima sempre; ALFANI A., *Cenno storico sull'idea del partito conservatore nazionale*, Firenze, Cellini, 1879; DEL PEZZO C., *Dell'intervento dei conservatori cattolici alle elezioni*, Napoli 1879; Id., sullo stesso argomento, Napoli 1882; FERRAJOLI ALESSANDRO, *Del pensiero politico in Italia e di un partito conservatore*, Roma, Barbèra, 1879; PIOLA G., *Elementi di un programma conservatore*, Milano, Hoepli, 1886; STUART ROB., *Il partito conservatore in Italia*, Milano, Treves, 1878; *Conservatori non clericali*, ivi, 1879; *Il partito conservatore*, Firenze 1879; *Il movimento conservatore in Italia*, Firenze, 1889.

(2) Sul partito radicale, oltre ai discorsi dei suoi più illustri campioni, specialmente CAVALLOTTI, *L'ora presente*. Discorso pronunciato a Roma il 19 nov. 1894. Milano, Sonzogno, 1894, si vedano: BERTANI A., *L'Italia aspetta*, Roma, 1878; BONGHI R., *I partiti anarchici in Italia*, Milano, Treves, 1878; GUARNIERI L., *Radicali socialisti in Italia*, Roma, Perino, 1894; CALAMANDREI R., *Logica del radicalismo italiano*, Firenze 1895; STUART R., *Radicali inglesi e radicali italiani*, Firenze 1891.

e lo sviluppo dei partiti estremi non giova certo alla feconda alternativa di due distinte e schiette parti politiche, e concorre. insieme alle illusioni, alle debolezze, alle bassezze. che aumentano la *zavorra* delle Camere, a rendere ognor più difficile il retto andamento del governo parlamentare.

C. *Vantaggi e danni dei partiti politici e teoria loro.*

1. *Vantaggi e danni dei partiti politici.* — Non mancarono alle parti politiche, come a tutte le istituzioni umane, severi censori, sia che fermassero lo sguardo principalmente alle esagerazioni loro, ovvero si limitassero a considerare taluni periodi storici, o, infine, trascurassero a bello studio di mettere sull'altra bilancia i vantaggi. L'esistenza e l'azione dei partiti politici non furono combattute solo in Italia e negli Stati dove prestano maggiormente il fianco alle accuse, od agli Stati Uniti ed in quelli dove maggiori ne furono le esagerazioni: trovarono oppositori altresì in Inghilterra ed in quei paesi che sogliono addursi a modello per la retta funzione loro.

Lord Brougham si preoccupa anzitutto di un fatto assai naturale. Nello alternarsi delle parti politiche, una di esse rimane costantemente esclusa dal Governo e non può rendere alla cosa pubblica tutti i servigi di cui sarebbe capace. Perciò egli vede uomini illustri, saggi, eloquenti, che mirano a servire la patria collo stesso intento del pubblico bene, pur militando sotto diversa bandiera, contrastare gli atti di coloro che sono al potere, combattere con gagliardi sforzi e con virtù eroiche non i nemici comuni e della patria, ma i loro stessi concittadini. Ai dottrinarî, ai ferventi propugnatori del sistema, secondo i quali l'origine dei partiti giace nella differenza delle opinioni e dei principii, lord Brougham oppone un argomento meno romantico e più positivo, quello degli interessi. La storia inglese, a parer suo, è la storia di poche grandi famiglie. di alcuni uomini di Stato, che si contendono il potere, le influenze, le ricchezze, gli onori. Le due parti ebbero quasi sempre molte idee comuni, ma quel che è bene e savio per gli uni, diventa male e stoltezza se proposto dagli altri. Le leggi coercitive e la sospensione dell'*habeas corpus* erano abborrite dai *whigs* se le proponevano i *torys;* se quelli prevalevano, le mantenevano ugualmente: i *whigs*, quando tornavano all'opposizione, erano per le economie e per la pace, mentre. chiamati al Governo, non

si curavano più che tanto delle une e dell' altra. Anche lord Brougham ammette, che i partiti sono costretti a scegliere un certo indirizzo, a professare alcuni principî determinati, che espongono al paese col calore delle loro convinzioni. E siccome il paese accetta i programmi delle parti in buona fede, non possono gittarli come zavorra. Rimane però sempre vero, che cotesto sistema genera inevitabilmente due mali; l'impotenza nella quale è posta tutta una schiera di uomini abilissimi di servire utilmente il paese, perchè non appartiene al partito che governa, e la perdita di forze utili, che nel giuoco dei partiti troppo sovente si logorano per combattersi a vicenda, anche a scapito del vero e del giusto. Con tutto questo, il nostro statista non osa proporre una diversa forma di reggimento, riconosce anzi, che i partiti sono connaturati al sistema parlamentare, e accetta questo, come altri inconvenienti del sistema, per i suoi beneficii (1).

Il conte Carlo Di Franqueville, riassumendo le opinioni d'altri uomini di Stato inglesi, riconosce gli inconvenienti del *party government*. Nell'ardore delle lotte politiche, gli uomini si accendono, si animano reciprocamente, cessano di giudicare le cose imparzialmente. Attribuiscono facilmente ai loro avversarii intenzioni malvagie e bassi motivi, da cui non sono meno alieni di loro. La maggior parte delle proposte messe innanzi alla Camera sono respinte od approvate per considerazioni partigiane più che pel loro valore intrinseco. Lo spirito di parte fa scomparire od attenua le individualità e dà ad un'Assemblea quella disciplina, che all'abate Galiani pareva uno spirito monacale. Ciascuna amministrazione è spesso esposta a mutar di capi, e può cadere in mano a ministri ignoranti od incompetenti degli affari che devono trattare. Infine, le forze vive del paese, anzichè raccogliersi pel pubblico bene, sono disperse e consumate in una lotta spesso infeconda (2). E troppe altre affermazioni e dimostrazioni potremmo trovare negli scrittori stranieri contro i partiti politici, se non ci bastasse segnalare coloro che alla negazione opposero qualche proposta e dimostrarono, a loro avviso, possibile un governo libero senza partiti politici.

Alberto Stickney, dopo aver deplorato le condizioni della

(1) *Uomini di Stato del tempo di Giorgio III* e *IV* (ingl.). Edinburgh, Black, 1872 (vol. III delle *Opere*), pag. 370-383.

(2) Op. cit., vol. I, p. 590-591.

sua patria e mostrato i funesti effetti delle lotte partigiane, propone che si esca da siffatte agitazioni. Col sistema presente gli uomini non sono chiamati a fare ciò che meglio saprebbero e potrebbero, e se anche chiamati, non è dato ottenere da loro il massimo dell'opera utile. Inoltre la corruzione s'infiltra dovunque e tutto guasta e rovina. A tal fine l'autore invoca la riforma del servizio civile, con funzionarii in servizio permanente, giudici pure a vita, nominati dai superiori non dal popolo, secondo certe norme, ed un'Assemblea vitalizia del pari, che non avrebbe ingerenza alcuna nell'Amministrazione e nella giustizia, ed eserciterebbe solo un alto sindacato. Cosifatto Governo, di cui non mancano esempi nell'antichità, sarà, sì, senza partiti, sarà anche, secondo l'idea che l'autore se ne fa, " una vera repubblica ", ma non è un Governo libero, ed è poi tanto lontano dal presente Governo degli Stati Uniti, da reputare trasformazione così grande una solenne utopia (1).

W. J. Thornton toglie argomento ad invocare un Governo senza partiti appunto dall'esempio dell'Italia, con le sue continue crisi ministeriali ed i troppo frequenti mutamenti che ne derivano nell'indirizzo di amministrazioni, le quali avrebbero bisogno di una maggiore stabilità, idea, che, come a suo luogo vedremo, è affermata da altri. Il Thornton riconosce che in ogni Assemblea vi sono due indirizzi di pensiero, due tendenze, ma vorrebbe che i Ministri sapessero uniformarsi sempre alla maggioranza, fossero, per così dire, gli esecutori di essa. Di guisa che sarebbero licenziati uno ad uno, quando venisse meno la fiducia nella rettitudine o nella capacità loro. Così si muterebbero singolarmente, di rado, e verrebbe meno uno dei principali inconvenienti del Governo di parte. Non riesco a comprendere come un inglese abbia potuto concepire Governo così fatto, senza idee, senza principii, sempre in balìa della maggioranza, e supporre che avrebbe autorità per dirigere l'amministrazione ad esso affidata, non che per governare il paese (2).

Coteste idee non mancarono di validi sostenitori anche in altri Stati e specialmente in Italia. Dapprima l'idea nazionale

(1) *A true republic* (una vera repubblica), New York, 1879. — Le idee dello Stickney sono in parte accolte e discusse da D. Anson Morse, *I partiti nel sistema politico*, negli " Annals of the American Academy ", II, 1891-92, pp. 300-308; e C. Richardson, *Il governo di partito*, ivi, pp. 518-521, 653-665.

(2) *Il Parlamento senza partiti*, nel " Macmillans Magazine ", Janv. 1880.

si impose così prepotentemente ad ogni altra considerazione, da non consentire dissidii. Come si era scritto, che " a rifare l' Italia bisogna disfare le sètte „ (1), furono presi anche i partiti in mala parte e considerati come una ruina. Più tardi tornò comodo proclamare i danni delle parti politiche a tutti gli uomini che volevano perpetuare nelle loro mani il Governo, ed all'alternarsi delle parti preferivano la trasformazione loro, che consentisse quasi una dittatura. Antonio Rosmini invocava a dirittura la fine dei partiti come supremo ideale, e sperava di conseguirla mercè una sana educazione del popolo (2). Imperocchè, a suo avviso, nulla vale a guarentire stabilmente

---

(1) Foscolo Ugo, *Della servitù d'Italia*, discorsi. I. *Considerazioni generali intorno alle parti, alle fazioni e alle sètte in Italia* nelle *Prose politiche.* Firenze, Le Monnier, 1850, p. 186.

(2) Ecco come ragiona l'illustre filosofo, nella *Filosofia della politica*, dove parla *della società e del suo fine* e precisamente nel capo XV, che dedica ai *partiti politici:* " Ciò che impedisce questa giustizia e questa moralità sociale sono i partiti politici. Ecco il verme che corrode la società, il male che confonde la previsione dei filosofi, e rende vane le più belle teorie... I partiti politici si possono rivocare a tre origini. Alcuni sono l' effetto d' interessi materiali; altri sono l' effetto di opinioni fortemente imbevute da un certo numero di membri della società: altri finalmente sono la conseguenza di passioni popolari, eccitate momentaneamente da demagoghi, che pure si muovono, o da interessi materiali, o da opinioni, o da ambiziose passioni „. E contro il pericolo dei partiti " i quali tolgono e ai governanti e ai governati la calma necessaria per discernere il giusto e il retto „, l'autore suggerisce due espedienti, che sono la sintesi dei molti proposti: 1. Equilibrio dei partiti che si collidono: sistema dell'equilibrio, o dell'antagonismo sociale; 2. Prevalenza di un partito sull'altro in modo che questo non abbia mai nè volontà, nè potenza di ribellarsi: sistema dell' assolutismo. L'autore dimostra, che il primo può bensì fare che la società non rimanga sacrificata alla balìa di un solo partito, ma non può mai appagare gli uomini, mantenendoli in uno stato di irritazione. Inoltre, se può esservi equilibrio per un certo tempo fra i grandi partiti, democratico, aristocratico, monarchico, non vi può essere fra i minori, che sono innumerovoli, come gli interessi, le opinioni, le consuetudini. Finalmente, chi può mantenere l'equilibrio dei partiti? o è un partito esso stesso, ed entriamo nel secondo espediente, od è un ente al disopra dei partiti, e allora si dimanda qualche cosa di estraneo ad essi, il punto fermo di Archimede. L'autore trova che non è la società meglio guarentita nel secondo caso... Vero è che un partito, impossessatosi del Governo, acquista dal posto in cui si trova delle viste di giustizia e di equità che non aveva prima. Ma lasciando da parte la riflessione, che deve sempre trascorrere un poco di tempo prima che il partito cangiatosi in Governo abbia preso le abitudini di giustizia e di moralità proprie dei Governi, noi avremo allora un equo Governo, non perchè l'un dei partiti governa, ma perchè un partito ha cessato d' esser partito ed è divenuto un equo Governo. Inoltre le minorità a poco a poco si ordinano, si infiammano e finiscono per rovesciare il partito dominante. Op. cit. Milano, E. Besozzi, 1858, pp. 174-180.

la società dal cattivo effetto dei partiti politici. Ma non bisogna dimenticare, che l'autore intendeva per partito " un certo numero di uomini, che si associano espressamente o tacitamente, per influire sulla società e farla servire al proprio vantaggio „. A questo modo si capisce che il partito sia l'antitesi della giustizia, dell'equità, di ogni virtù; ma se tuttociò può dirsi della giustizia e della morale, non è giusto affermare che l'interesse generale, l'utilità pubblica non possano essere considerate in diverse maniere, e non consentano perciò partiti distinti, i quali mirano appunto a conseguire per vie diverse, con diversi mezzi, il maggior bene pubblico.

Più tardi la fine dei partiti fu proclamata in infiniti discorsi innanzi agli elettori e alla Camera, ma le ragioni che si mettevano innanzi nulla avevano a che fare colla scienza, muovendo esclusivamente da considerazioni politiche o personali. Coloro che combattevano così anche l'azione regolare delle parti politiche, e cercavano di scompigliarle, deploravano soprattutto la confusione fra il Governo ed il partito, che se è massima agli Stati Uniti ed altrove, non si può imputare, per esempio all'Inghilterra, dove il partito governa secondo le sue idee, ma nell'interesse generale, e non già secondo le idee di una maggioranza purchessia, la quale ad ogni costo lo sorregga. Certo dopo l'unione di Roma mancò agli storici partiti politici, in cui s'era diviso il Parlamento italiano, la principale cagione di distinzione, ma di fronte alle nuove questioni politiche ed ecclesiastiche, economiche e sociali, tante e così fatte ragioni di distinzione durarono o sorsero, che ben avrebbero potuto e dovuto alternarsi al potere con grande vantaggio della patria. Le relazioni colla chiesa, la finanza proporzionata o progressiva, la politica estera prudentemente frammettente o disinteressata, il discentramento o l'aumento delle funzioni dello Stato, l'espansione coloniale ovvero la rinuncia a qualsiasi vita esteriore, la legislazione sociale largamente interpretata sino alla riforma del codice civile colla partecipazione ai profitti, colla cooperazione, colle pensioni ai lavoratori, coll'*homestead,* ovvero il rispetto dell'ordinamento civile ed economico esistente, tutti questi ed altri sono temi di dissidii profondi e ad un tempo fecondi per il benessere dei cittadini e per il progresso dello Stato.

Per questo furono in ogni Stato molti più coloro che si mostrarono convinti della bontà dei partiti politici ed anzi della necessità loro. In Inghilterra — e basti qualche ricordo, fra dimostrazioni ed asserzioni davvero infinite — Lord Grey

ha notato, che il Governo parlamentare è essenzialmente Governo di partito, imperocchè la condizione precipua della sua esistenza è che i Ministri della Corona possano dirigere l'opera del Parlamento, e l'esperienza ha provato, che nessun Assemblea può essere ben diretta senza capi riconosciuti e senza un buon ordinamento di partiti [1]. Edmondo Burke definisce e difende i partiti così: " Un partito è una riunione di uomini, collegati insieme per promuovere coi loro sforzi il bene della nazione, secondo certi principii sui quali tutti sono d'accordo. Gli uomini che pensano liberamente possono su qualche punto non pensare allo stesso modo; però siccome la maggior parte dei provvedimenti che si debbono pigliare, hanno relazione o dipendenza da qualche principio che si reputa di grandissima importanza per l'andamento della cosa pubblica, così è da credere che sarebbe sventurato colui che nella scelta dei suoi amici politici non si accordasse con essi almeno una volta su dieci „ [2]. Ed altrove descrive i molti ed importanti buoni effetti dello spirito di partito in Inghilterra: " Il primo è che questo dà fermezza e consistenza alle opinioni varie, sottili, fuggevoli, degli uomini politici, rannodandole in modo duraturo a saldi e costanti principii. Il vero uomo di parte ha in sè certe norme generali di politica, simili alle leggi universali della morale, secondo le quali risolve qualsivoglia questione nuova e dubbiosa. La fede nella giustizia di quei principii lo mette in grado di resistere alle tentazioni dell'interesse, ai sofismi coi quali vengono innanzi e si propugnano speciosi disegni. La sua condotta acquista un abito fermo, che si collega all'indirizzo della mente ed all'integrità dell'animo. Infine l'unione di più persone negli stessi pensieri accresce il vigore necessario a sostenere provvedimenti che resterebbero negletti od ineffettuabili, e talora a prima giunta ripugnanti, i quali, nondimeno, mercè gli sforzi gagliardi ed indefessi di un partito, finiscono per diventare legge e produrre copiosi frutti di pubblico vantaggio „ [3].

R. Dudley Baxter scorge nelle gare dei partiti e nel loro alternarsi alla direzione della cosa pubblica una feconda necessità di acuire l'ingegno e di scoprire ognora nuove provvisioni

---

(1) Citato da A. Todd, *Il Gov. parl.*, trad. it., p. 6.

(2) *Opere* (ingl.). Londra, H. Bohn, 1854. Vol. I, pp. 375-376.

(3) *Ivi*, vol. I, pp. 185, 376; V, p. 131; Cfr. Russell, *Saggio storico sulla costituzione inglese* (ingl.), capo XVI.

e nuove fonti di bene pel popolo, a fine di guadagnarne la fiducia. Imperocchè nessun partito ha il monopolio degli abili uomini politici, nessuno è mondo d'errori (1). E. Grant Duff diceva, che colla mutabilità dei ministri, la quale è effetto appunto di questo alternarsi delle parti al Governo, si ha un altro vantaggio, quello di sciogliere un po' le questioni tecniche dalle pastoje burocratiche. L'intelligenza fresca del nuovo ministro impedisce, che l'amministrazione pubblica irrugginisca, si irrigidisca nelle forme, invada anche il campo della politica (2). " La nostra lunga esperienza del Governo costituzionale — diceva lord Granville alla Camera dei Lordi il 9 maggio 1881 — ha convinto ogni inglese, che il Governo di partito è necessario al retto funzionamento delle istituzioni rappresentative e che soltanto l'ordinamento dei partiti può assicurare un forte ed efficace governo costituzionale „ (3). Lord Beaconsfield era siffattamente convinto che il Governo parlamentare è impossibile senza l'esistenza di due partiti ordinati, che lo reputava il più corrotto e spregevole dei Governi (4).

Il conte C. Di Franqueville, dopo avere esaminato l'ordinamento e l'azione dei partiti inglesi, riconosce che i vantaggi loro sono maggiori degli inconvenienti. L'ordinamento delle parti crea vincoli poderosi, dà corpo ad opinioni vaghe e mutabili, connettendole a principii solidi e duraturi, e dando alla condotta di coloro che si lasciano guidare da questi principii, la fermezza che distingue l'integrità e la saggezza. Senza i partiti, lo spirito pubblico cadrebbe per non più rialzarsi, e noi riusciremmo fatalmente al Governo assoluto. Il mutamento delle parti giova alla formazione di uomini di Stato superiori, sia nell'azione, quando si trovano al Governo, sia nelle censure che muovono costantemente agli atti dei loro avversarii. L'alternarsi delle parti al potere, la soddisfazione che ne deriva al paese, il successo assicurato sempre all'opinione dominante, costituiscono veramente l'essenza del governo parlamentare ed il suo pregio principale (5).

Dissi già come in Francia il valore dei partiti politici fosse ammesso da pochi. Sono in cambio innumerevoli gli scrittori

---

(1) *I partiti inglesi ed il conservatismo* (ingl.), London, Bresh, 1870, pag. 77.
(2) *Miscell. pol.* Londra, 1879 (ingl.), citato da Minghetti, *I partiti politici* ecc., p. 73.
(3) Hansard, vol. CCLXI, col. 2.
(4) Ivi, vol. CLXXIV, col. 1221, 18 aprile 1864.
(5) Op. cit., vol. I, cap. VII, p. 590 e seg.

politici, dagli Stati Uniti alla Svizzera, dal Belgio alla Germania, dalla Svezia al Perù, che riconoscono la necessità, la bontà, l'efficacia parlamentare delle parti politiche. Ed i più insigni uomini di Stato notano appunto la necessità di coteste parti dove l'ordinamento loro, la disciplina e l'azione appaiono più difficili. Così in Prussia, come di recente si chiarì decisamente favorevole ai partiti e ne invocò anzi un buon ordinamento, lo stesso Sovrano, il principe di Bismarck asseriva, che sin dal 1847, al *Landtag* riunito, egli aveva espressa la convinzione, che le istituzioni parlamentari riuscirebbero difficili quando vi fossero più di due partiti [1], e nel 1873 ripeteva, che " il sistema parlamentare funziona con facilità e per così dire con eleganza quando esistano due soli partiti ", deplorando le otto e più frazioni in cui era invece diviso il Parlamento tedesco [2].

Ma per dir solo degli italiani, certo è che i nostri più illustri scrittori politici, sulle traccie di Cicerone, compresero, che l'*idem sentire de reipublica* è il fondamento dei partiti, e se era deplorevole il vedere che questi *tanquam pilam rapiunt inter se reipublicae statum*, era pure evidente, che *nec diutius cuiquam tenetur idem reipublicae modus*. Così Nicolò Machiavelli chiaramente riconobbe che " coloro i quali sperano una repubblica possa essere unita assai di questa speranza si ingannano. Vera cosa è, che alcune divisioni nuocciono alle repubbliche ed altre giovano. Quelle nuocciono, che sono dalle sètte e dai partigiani accompagnate; quelle giovano, che senza sètte e senza partigiani si mantengono. Non potendo dunque provvedere un fondatore di una repubblica che non siano inimicizie in quella, ha da provvedere che non vi siano sètte..... " [3]. Le sètte dunque sono esiziali alle repubbliche cioè ai Governi liberi, non le naturali divisioni, le quali anzi, come avvenne a Roma, fanno la Repubblica libera e potente [4]. A queste idee si inspirava anche Ugo Foscolo, distinguendo il partito dalla sètta e ponendo, con la sua chiarezza abituale, le condizioni cui debbono rispondere le parti per essere utili e feconde [5].

(1) *Discorsi* (ed. franc.), 1852, vol. X, p. 318.

(2) Ivi, vol. VIII, p. 71.

(3) *Delle storie fiorentine*, lib. VII, p. 149.

(4) *Discorso sopra le deche di Tito Livio*, capo IV.

(5) " Questo vocabolo setta significa, a quanto io lo intendo e lo approprio, stato perpetuo di scissura procurata e mantenuta da un numero d'uomini, i quali, segregandosi da una civile comunità, professano, o pubblicamente o fra loro, opinioni

S. De Sismondi avverte come la sincerità grande del Governo rappresentativo derivi da ciò, che tutte le opinioni, tutti gli interessi possono essere schiettamente espressi, dibattuti, pesati, ma non esamina come i rappresentanti tendano ad aggrupparsi e disciplinarsi in parti politiche (1). Vincenzo Gioberti collega l'idea delle parti alla dialettica e ne parla con quel linguaggio filosofico, che sembra il meno appropriato alla politica (2).

---

religiose, o morali, o politiche, per adonestare segreti interessi e sostenerli con azioni contrarie al bene della comunità...

" Parti, in uno Stato sono, a mio credere, due o tal rara volta più associazioni d'uomini liberi, che hanno opinioni o interessi diversi, quanto a' modi particolari di governare la cosa pubblica; ma dove si tratti della salute e della gloria comune, s'accordano sempre con gli avversarii....

" Perchè le parti non possano degenerare in fazioni, vuolsi primamente che non vi trovino mai più la propria utilità se non nell'utilità della patria. Poi, che le controversie e le accuse sieno liberissime e pubbliche sempre, e diffinite da leggi e da tribunali, affinchè le ire si sfoghino, e la calunnia, che attizza più crudelmente i mortali a vendetta, e rode la pietà e l'innocenza e il pudore, e quindi tutti i nodi sociali, torni impotente, e sia tosto vituperata e punita;... vuolsi per terzo che le parti non associno a sè gli eserciti e il volgo „ (Op. cit., pp. 196-198).

(1) *Delle costituzioni dei popoli liberi* (ed. franc.). Bruxelles, 1839. p. 107.

(2) Nel *Rinnovamento civile d'Italia*, Parigi e Torino, G. Bocca, 1851. Dopo aver parlato delle false dottrine dei conservatori e dei democratici (Capi VI, VII) e prima di trattare dei conservatori o municipali (Capi IX, X) e dei puritani o democratici (Capo XI) l'autore dedica il Capo VIII alle parti politiche in generale, e così ne discorre: " Le voci di parte e di setta, accennando disgiunzione e rottura di un tutto, significano non so che di privativo, di manchevole, di vizioso; e però, nella buona lingua, le parti e sètte politiche si chiamano anche divisioni, quasi eresie speculative e scismi pratici verso l'opinione e l'unità nazionale. E invero ciascuna di esse rappresenta un solo aspetto della idea moltiforme, che genera ed abbraccia compitamente il concetto ed il fatto, il genio e l'essere di nazione... E siccome nel lavorio dello spirito l'affetto ritrae dal concetto, elle sono rissose e non pacifiche, intolleranti e non conciliative, parziali e non eque, eccessive e non moderate, volgari e non generose; sollecite di se stesse anzichè della patria, e licenziose intorno ai mezzi che eleggono per sortire l'intento loro. Tanto che, assommata ogni cosa, tengono più o manco del rovinoso e del retrogrado anche quando si credono progressive o conservatrici. Non si vuol però inferire che tutto sia falso nei loro dettati, e reo nelle loro pratiche, perchè se fosse, non potrebbero avere vita, credito e potenza. Ogni setta è l'esagerazione di un vero e di un bene parziale, nei quali sta il merito e il vizio, l'efficacia e l'impotenza loro; atteso che anche il vero e il bene si corrompono ogni volta che trasmodano a pregiudizio di altri beni e di altri veri... „. E più oltre " Le parti sono effetto della civiltà immatura, come le scuole della scienza primaticcia e manchevole; e quasi una reliquia dell'antica barbarie, ma migliorata. Nella barbarie il conflitto è violento e si spedisce colle armi..... oggi per ordinario la pugna si esercita nel campo delle idee e dei maneggi, sostituendo il pensiero e la parola, spesso l'arte e l'astuzia, talvolta anche i raggiri e la frode, ai colpi e alla forza;

Fra le infinite testimonianze dei nostri uomini parlamentari italiani a favore delle parti politiche mi basti ricordare quelle di Cesare Balbo (1), Camillo Cavour (2), Marco Minghetti (3), Stefano Jacini (4), Ruggiero Bonghi (5), Giuseppe Zanar-

---

il che è certo un notabile avanzo, imperocchè la lotta ridotta a questi termini, se non è pacifica nè generosa in se stessa, e però men brutale e malefica per gli effetti. E a mano a mano che la civiltà cresce, le parti si emendano, diventano più eque e tolleranti, più benevole e disposte agli accordi; passano dai libelli e dai conventicoli ai giornali e ai parlamenti; pigliano una forma più regolare, più moderata e sincera; di private e spesso clandestine diventano in un certo modo pubbliche, di nocive, utili. .... D'altra parte esse vanno scadendo d'importanza e rimettendo di forze, per guisa che se la coltura potesse quandochessia toccare il colmo, esse affatto si dileguerebbero. Ma siccome l'idea e la dialettica compiuta non possono raggiungersi che per modo di avvicinamento, così il progresso della civiltà verso le sètte, consiste nel migliorarle, rivolgendole sempre più al bene, e rendendole sempre meno attuose pel male „ (*Ivi*, pp. 241-243).

(1) *Della mon. rappr.*, loc. cit. e vedi innanzi.

(2) Il Conte di Cavour riconosceva, che i ministri devono far astrazione da qualunque simpatia di partito nell' esercizio del loro ufficio, ma " sono uomini di partito, in quanto rappresentano un complesso di idee, di teorie, di sistemi, ed hanno per missione di far trionfare i loro principii e svolgerli nella sfera legislativa „, ammettendo così, come in altre occasioni, la necessità delle parti politiche, *Discorsi*, vol. IX, pp. 306-307, e vedi sui partiti estremi, vol. IV, pp. 322-323; e sui partiti in genere, I, 24, 25; IV, 351; IX, 113-114, 150-153.

(3) Op. cit., specialmente a pp. 218-233.

(4) " ..... Ad un cultore delle scienze politiche e sociali è lecito e ragionevole tentare... di rimuovere gli ostacoli che i pregiudizii e gli equivoci opporrebbero ad un riordinamento razionale di partiti, rispondente alle realtà del paese; ..... ritenuto che ciò sarebbe utile alla patria... Qualunque risultato per tal modo si ottenesse, sarà sempre da preferirsi alla continuazione di una vita pubblica acciaccosa e stiracchiata come è la nostra attuale, di una vita pubblica, che tanto riscontro presenta con quella della Grecia e della Spagna... Il processo naturale della evoluzione dei partiti oggi militanti, aiutato da nuove circostanze e dall'intervento di nuovi elementi nel campo della vita pubblica... potrebbe produrre questa razionale divisione di partiti, esprimenti ciascuno, non già le qualità personali e le ambizioni dei loro componenti, bensì un complesso di idee, di intenti, di sentimenti e di pubblici interessi „. *I conservatori* ecc., pp. 99-101.

(5) Ruggiero Bonghi determinò più volte quello che i partiti devono essere per rispondere veramente al concetto ed all'ufficio loro, ma specialmente in un discorso tenuto nel 1877 agli elettori di Pieve di Soligo: " I partiti sono al governo di un popolo libero ciò che le ruote da una parte e la forza di attrito dall'altra sono ad un carro. Senza quelle non cammina, senza questo non ha celerità sicura e regolata. Fanno di ruota al Governo i partiti che consentono con esso, da attrito quelli che ne dissentono. In un Parlamento in cui sieno i primi in troppo maggior possanza dei secondi, il Governo precipita o fa sosta... Ma... non si deve, nè si può chiamare partito una unione di uomini non collegati tra loro se non dal patto espresso o tacito di favorire gli interessi privati gli uni degli altri; cotesto non sarebbe partito, ma associazione di delinquenti pubblici..... Non si può chia-

delli [1], Giovanni Giolitti, Giovanni Bovio, i quali tutti si chiarirono non solo favorevoli alle parti politiche, ma procura-

---

mare partito un gruppo di aderenze cieche ad una o più persone, non illuminato da nessuna idea: cotesto sarebbe una consorteria o combriccola. Nè si dee neanche chiamare partito una unione di uomini intesa a procurare vantaggi materiali ai luoghi nei quali essi hanno già influenza a fine di sostenere e sorreggere questa, sì per mantenersi nell'ufficio politico, sì per trarne l'utilità, che se ne ripromettono, moltiplicando intorno a sè ufficii e clientele..... Non è partito neanche una unione di persone la quale, sopra qualunque materia speciale — poniamo sul modo migliore di costruire una casa, una nave, un cannone — si è formata una opinione comune... Cotesta è compagnia letteraria o scientifica e gli uomini che ne fanno parte possono non convenire se non sopra il solo oggetto che hanno studiato in comune..... Partito, in un Governo libero, è una unione di uomini i quali si stimano ed hanno ragione di stimarsi a vicenda per qualità di mente e di cuore, e consentono tra di loro per alcune idee generali, atte ad influire sopra l'andamento morale e sociale degli Stati; di uomini che non avendo mai riguardo a sè, ma solo e sempre all'interesse pubblico, sono in grado di determinare coteste idee generali, via via che le occasioni si presentano, o nascono questioni le quali richiedono una soluzione dai poteri pubblici; di uomini i quali avendo un programma, rispetto alle circostanze in mezzo alle quali vivono, sono capaci di andarlo accrescendo, modificando, ingrossando, specificando, d'accordo, a mano a mano che nuove circostanze sorgono o si producono „.

(1) Camera dei Deputati, Discussioni 19 maggio 1883. Nel discorso tenuto ad Iseo il 3 novembre 1878 aveva detto, doversi “ ottenere anche in Italia quei grandi e perseveranti partiti, che si consacrano ad uno o all'altro dei grandi interessi sociali, per la cui prevalenza gli uomini si disputano il mondo, e questi partiti nettamente divisi, secondo la maggiore o minore fiducia nell'autorità e nella libertà, nella politica di resistenza o in quella di progresso, fanno regnare nella vita pubblica la franchezza, la coerenza, il rispetto di se stessi, e riescono potenti e regolari mezzi di Governo nelle nobili lotte delle libere istituzioni „. — E nel discorso del 23 ottobre 1892 agli elettori d'Iseo dimostra che non solo i vecchi partiti non morirono ai piedi del Campidoglio, ma ivi rientrarono in condizioni normali. “ Ovunque le divergenze dei partiti palesano preferenze intellettuali, morali e storiche; ovunque sono l'espressione dei diversi sentimenti, bisogni, interessi reali che dividono il paese. Da una parte quindi si trova chi preferisce la conservazione, la sosta, il principio autoritario, dall' altra chi tende al progresso, alla innovazione, al movimento, all'esplicazione dei principii liberali: questi due partiti, nei quali vengono ad entrare tutte le gradazioni loro, questi due partiti, conservatore e progressista, autoritario e liberale, di resistenza e di movimento, li hanno avuti e li avranno tutti i popoli della terra.

“ I nomi di questi due partiti sono diversi, secondo l'origine dei partiti medesimi, ed è naturale che, come avviene in Francia, rimangano anche in Italia coi nomi antichi, che assunsero fra noi fino dalla prima attuazione del regime parlamentare, coi nomi di Destra e Sinistra, poichè non si cancellano quarant'anni di storia; il nome consacra la tradizione, ed è la bandiera di cui nessuno può negare il prestigio, la bandiera, quanto più lacera, tanto più sacra... Per la finanza, come per le riforme organiche, come per tutte le grandi e coraggiose iniziative, le grandi e coraggiose resistenze, occorre che il Ministero sia sorretto da una

rono con la loro azione parlamentare e politica di ordinarle e disciplinarle, così come altri adoperarono a scompigliarle e confonderle (1).

Cesare Balbo parlò dei partiti non solo come uomo politico e coll'azione sua, ma negli scritti, ed il capo della sua *Monarchia rappresentativa* che tratta delle parti politiche, scritto poco dopo il 1848, dovrebbe essere tutto qui ristampato (2). Egli dimostra come " due parti furono sempre in tutte le nazioni, appena e finchè furono libere, appena e finchè gli interessi, le opinioni e le passioni diverse vi si poterono esprimere in forma di parti „. E le spiega così, che " chi ebbe e potè più, volle sempre conservare quel più, chi ebbe e potè meno volle sempre progredire a quel medesimo più; e quindi quelle due parti, le quali chiamansi l'una aristocratica o conservativa e l'altra democratica o progressiva, furono e combatterono tra sè con guerra perenne in tutte le civiltà... Mutino i nomi, le forme dei governi, mutino, si moltiplichino, si inventino nomi o forme di parti politiche, sempre saranno le due principali, riducibili ai due principali nomi di ciascuna „ (3). Se-

maggioranza salda, compatta, concorde, guidata da unità di intenti, vivificata da fervida fede, quale è appunto la maggioranza che può essere data da un grande partito. Togliete questi alti legami, e le lotte politiche si abbassano al livello delle più volgari passioni, le credenze perdono la loro energia, ogni nobile entusiasmo si spegne, ne nasce una dissoluzione della vita politica e morale, in forza di cui enormi maggioranze si fanno e disfanno, si compongono e decompongono, vi sostengono e vi abbattono, senza uno scopo legittimo, senza una ragione seria, degna, senza un motivo d'interesse generale che valga a spiegare le defezioni invereconde, le subitanee trasformazioni... Del resto quando si vogliono i grandi partiti, non vuolsi certo che sieno campi chiusi, dominati da preferenze e ripugnanze esclusive. Essi anzi non devono ambire che a guadagnare alle proprie file, con potente assimilazione, oneste e convinte adesioni „.

(1) Per G. Giolitti si veda la nota 2 a pag. 958. G. Bovio, tra molte altre cose, scrive dei partiti, che se nella landa due selvaggi incontransi la lotta e intimata; e se i selvaggi diventano civili, la lotta rade le unghie e accende i cannoni; e se la lotta posa tra le nazioni, arde come guerra civile; se smette le armi adopera lingua e penna; se non è religiosa e politica, diventa letteraria ed economica; se lascia il campo, entra nei tornei e invade anche le feste della vita. La pace dunque è al tutto relativa come la quiete: se è pace fuori, non è dentro; se è pace religiosa non è politica; se letteraria, non è economica, e se la vuoi in una forma qualunque, tienti armato, *para bellum*. Utopia assoluta è l'assoluta pace, perchè il talento umano è la dialettica dell'amore e dell'odio „. *I partiti politici*, Napoli 1886.

(2) Op. cit., pp. 289, 290, 292.

(3) Altri uomini politici si mostrano, nei loro discorsi, favorevoli alle parti politiche che poi, giunti al governo, disconobbero e scompigliarono " I partiti —

nonchè, notando la gran fortuna dei paesi anglosassoni di aver due sole parti politiche, l'una contro l'altra, l'una al governo, l'altra all'opposizione, avverte e deplora il vizio della divisione e suddivisione delle parti in tutti gli Stati del continente, come il massimo fra tutti i vizii che impediscono la retta azione delle parti parlamentari. Ed accennando ai nomi " famosi e quasi infami „ di centro, centro destro, centro sinistro, ventre, terzi partiti, partiti volanti, i quali empiono le storie continentali, dichiara che essi guastano la semplicità della pratica parlamentare e rendono inevitabile l'indisciplina e quasi le barbarie dell'intera Assemblea; che le parti stesse sono private da un lato di molti uomini dubbiosi ed incerti, e di pochi eletti e indipendenti, che recherebbero loro preziosi temperamenti. Cesare Balbo dimostra come debbano esistere e come contenersi e frenarsi le parti nelle due Camere, nel Ministero, nelle amministrazioni, e quanto grande il danno delle parti extra-parlamentari, eccitando la patria a seguire i migliori esempi: " Dividetevi in parti, egli scrive, poichè esse sono una necessità, una bontà, una bellezza, una libertà principale fra tutte le altre che avete conquistate, ma dividetevi in due sole franche e grandi „ (1).

Saverio Scolari riconosceva, che il manifesto e perfetto ordinamento delle parti politiche è " condizione indispensabile negli Stati liberi, la necessità della quale si vede impugnata soltanto nelle età critiche, in cui nulla è ben fermo, nè i caratteri, nè gli ordini „ e reputava perciò supremo interesse ordinare bene le parti politiche, le quali " disciplinano il corpo

diceva Francesco Crispi a Palermo, il 19 maggio 1886 — sono gli organi costituzionalmente necessarii alla vita della monarchia parlamentare. Essi soli sono perpetui, perchè hanno la loro ragione di essere, la loro storia, il loro avvenire... Io voglio la costituzione di due partiti politici i quali si avvicendino nel governo dello Stato „. *Scritti e discorsi politici*, Roma, Tip. Coop., 1890, p. 578 e *passim*.

(1) Ricordando anche in ciò l'esempio inglese, egli avverte, che ivi " anche materialmente, le Parti del Parlamento non sono, non possono essere che due. Le Camere materiali o sale in che si adunano i Pari e i Deputati sono edificate nella forma quadrilunga delle antiche basiliche. Così i membri seggono per forza tutti a destra ovvero a sinistra; non v'è possibilità nemmeno materiale di far centro all'uso continentale. All'incontro in Francia, ed altrove e tra noi prevalse quell'infelice architettura semi-circolare, la quale trae seco il grave inconveniente di dar luogo a que' centri, che sono quasi rosa di venti e di tempeste. Io non mi perito nel dire che questa pianta architettonica fu error peggiore e danno parlamentare che molte altre politiche ignoranze „. Ivi, pp. 302-303.

elettorale e lo conducono a fini confessati apertamente „ (1). E definiva il partito “ una pubblica, libera e ordinata accolta di cittadini, consenzienti intorno ai principii e disegni politici, ritenuti fondamentali in relazione a un dato momento storico „ (2). Anche Luigi Palma riconosce la necessità dei partiti “ così naturali ed indispensabili, che senza di essi non si può immaginare una società libera (3). In ogni Stato necessariamente vi ha diversità di tendenze, di interessi e di opinioni sulle cose dello Stato; nè solo sui particolari provvedimenti amministrativi o finanziarii, voluti dagli uni e rifiutati da altri, ma sull'indirizzo supremo e generale dello Stato politico e legislativo „ e li definisce come forze politiche, non come istituzioni giuridiche, che non si creano e non si ordinano a piacere degli oratori e degli scrittori, secondo certi concetti astratti, ma sorgono in seno allo Stato, secondo gli elementi di esso, la loro attività e capacità, secondo le condizioni loro peculiari, che creano gli interessi pubblici diversi, i diversi modi di sentire e volere, i precedenti storici, la capacità dei loro uomini di Stato. Tutti i popoli hanno avuto i loro ed hanno varii partiti, che in fondo si riducono a due, Governo e opposizione, conservatori e progressisti, ma troppi altri elementi si uniscono a questi, li modificano, li temperano, allontanando quell'ideale delle due ordinate parti politiche (4).

Francesco P. Contuzzi parla egli pure dei partiti politici nel suo *Trattato*, ne chiarisce la genesi, ne dà la nozione, e considera il Governo come il termine medio proporzionale dei due partiti conservatore e progressista (5). Le due correnti della conservazione e del progresso, che si riproducono in tutto, si manifestano anche nel reggimento politico. “ Il partito politico è una unione di uomini politici, che si trovano d'accordo, almeno nelle vedute generali, circa lo svolgimento di un determinato programma di governo, giusta l'applicazione di certi speciali principii di politico reggimento „. Vincenzo Miceli, con molto acume, avverte la distinzione tra i fenomeni che hanno carattere politico e come tali sono di competenza dei partiti; ed i fatti che hanno carattere giuridico e sono ad

(1) *Il regno e la sociocrazia in Italia*. Venezia 1894, pp. 82-83, in nota.
(2) Ivi, p. 70, in nota.
(3) Op. cit., II, 509.
(4) *Questioni costituzionali*, pp. 350-352.
(5) Op. cit., pp. 223-231, e cfr. altri scritti sopra citati.

essi sottratti. Il Gabinetto è l'organo di un partito, lo stromento per mezzo del quale esso governa, ed in tutta la sua azione deve naturalmente inspirarsi allo spirito di partito (1). I partiti non sono fenomeni artificiali, sibbene formazioni organiche e spontanee della vita politica, che rappresentano tendenze profonde dello spirito umano e bisogni inerenti a qualunque società. Con tutto ciò l'influenza dei partiti deve esser limitata, deve rispettare il campo proprio del diritto (2). Anzi, a differenza d'altri scrittori, V. Miceli non crede che al governo parlamentare nuoccia specialmente la mancanza di grandi partiti politici, ma piuttosto la necessità di governare con essi, la base esclusivamente politica d'un governo che pure ha funzioni giuridiche. Non bisogna però disconoscere, che l'esagerazione di questo elemento giuridico condurrebbe per altra via alla distruzione dei partiti e con essi del sistema parlamentare.

2. *Teoria dei partiti politici.* — Federico Röhmer, Federico Giulio Stahl, e Gaspare Bluntschli cercarono, con maggiore originalità di altri scrittori politici, di determinare la teoria dei partiti, elevando a concetto scientifico una istituzione inspirata essenzialmente a considerazioni politiche e cercando di fissare con criterii precisi, questa, che appare più di qualsiasi altra istituzione politica mutabile e varia.

L'opera di F. Röhmer, pubblicata nel 1852, nel maggior furore delle lotte di parte che dividevano Zurigo e la Svizzera parve opera polemica, d'occasione, intesa a stringere conservatori e liberali in una politica di reazione contro la parte democratica. Il sistema dell'autore muove dall'osservazione dell'uomo, ed ha fondamento essenzialmente psicologico. L'idea dello Stato non può esser compresa che considerandola come una emanazione della natura umana; i partiti politici non si spiegano che accostandoli alle varie fasi della vita dell'uomo. Lo Stato e la società, passano successivamente per l'infanzia, la giovanezza; l'adolescenza, la virilità, la vecchiaia, come l'uomo. Il fanciullo presenta i caratteri del radicalismo, l'occhio attento, facilmente distratto, l'immaginazione viva, l'anima tenera e docile, la potenza creatrice scarsa. Il giovane corrisponde al liberalismo, l'uomo maturo è l'immagine del partito conservatore, il vecchio è l'assolutismo fatto per-

(1) Op. cit., p. 209.
(2) Ivi, p. 210.

sona. Lo Stato deve esser dunque governato dai conservatori o dai liberali, dai partiti medii non dagli estremi; ma come nell'uomo può prevalere talvolta una qualità, per cui Alcibiade rimane sempre fanciullo, Pericle e Scipione ci appaiono uomini in gioventù come nell'età virile, Ulisse ed Augusto sono vecchi sin dalla prima età, così negli Stati può prevalere una tendenza, un indirizzo e con esso il partito che lo rappresenta.

La teoria è ingegnosa e semplice, ma non trova esatta applicazione ai fatti. Basta ricordare col pensiero, attraverso la storia, gli esempi che l'autore stesso presenta. Sino a che, per mostrarci il liberalismo contro la conservazione, il radicalismo contro l'assolutismo, egli ci addita la lotta dei patrizi e dei plebei di Roma quella dei radicali inglesi contro i *whigs* siamo d'accordo con lui; ma quando egli adduce, come esempi della lotta del liberalismo contro l' assolutismo, Lutero e i Papi, O'Connell e gli Orangisti, o vede nelle lotte di Pitt contro la rivoluzione francese, il conflitto della conservazione contro il radicalismo, la sua teoria è in difetto. Secondo l'autore, ciascun nazione avrebbe un carattere proprio, in prevalenza assolutista in Francia, conservatore in Germania, liberale in Inghilterra, radicale in Russia; lo spirito della nazione sarebbe invece assolutista in Russia, conservatore in Inghilterra, liberale in Germania, radicale in Francia. Per verità F. Röhmer non esprime le idee sue in modo così riciso: ma è evidente che non corrispondono ai fatti, ed hanno il difetto di tutti i sillogismi applicati alla politica, per cui egli stesso deve circondarle di numerose eccezioni e restrizioni, dalle quali riescono già assai menomate.

La teoria di F. Stahl procura di conciliare la religione e il diritto, l'autorità divina e le istituzioni umane. Rivoluzione o legittimità, la sovranità della volontà nazionale ed i diritti dell'uomo messi al di sopra delle istituzioni ovvero l'ordine posto da Dio, un principio superiore alla volontà delle nazioni ed ai capricci dei principi, a dir breve, una lotta tra l'ordine divino e la volontà umana, qualche cosa che ricorda Ormuz ed Arimane e tutti gli altri contrasti dialettici delle teogonie. Il partito della rivoluzione, secondo F. Stahl, si divide in tre frazioni, i liberali, i democratici o radicali, ed i socialisti. I liberali vogliono il regno della borghesia, la libertà individuale una applicazione moderata delle idee della rivoluzione, che eviti gli estremi nelle istituzioni e la violenza nei mezzi, ma sono empi, nemici di Dio, perchè vanno contro l'ordine suo e

il suo volere. Il partito democratico è un liberalismo esagerato, che si fonda sulle masse popolari e mira alla Repubblica. Il partito socialista è l'anarchia, la rivoluzione in permanenza, la rovina universale. " Una teoria che divide governanti e governati in due campi nemici, aumenta in alto la diffidenza e l'odio in basso, muta lo Stato, unione pacifica di cittadini, in un campo di lotte di classe, con principii esclusivi, con idee fanatiche (1). La teoria solletica l'orgoglio e la vanità dei potenti, ma dimentica gli insegnamenti delle sanguinose tragedie della storia, non presenta alcuna utilità, alcuna applicazione feconda per la società e per lo Stato, non conviene allo spirito indipendente dei Tedeschi più che al gusto progressivo degli Inglesi, al bisogno di gloria dei Francesi più che al sentimento nazionale degli Italiani ".

Tralascio altre teorie, nelle quali si compiacquero anche parecchi scrittori italiani, perchè si fondano, al pari di queste, sulla dialettica più che sull'osservazione politica, muovono dalla mente dei pensatori, non dalle condizioni effettive della società contemporanea, ovvero rispondono piuttosto ad intenti politici che ad imparziali conclusioni scientifiche. La mente acuta e profonda di G. Bluntschli ha saputo invece formulare la critica non solo delle altre teorie, ma delle degenerazioni della politica pratica, accostando la determinazione tipica dei partiti ad un concetto scientifico.

Investigando anzitutto le origini dei partiti politici, G. Bluntschli li divide in sei classi. Taluni attingono le loro ragioni ad una confessione religiosa, mescolando l'ecclesiastico e il civile; altri si appoggiano sopra interessi territoriali o regionali, e questi e quelli sono fra tutti i peggiori, i più pericolosi. Ne sono certo lodevoli e fecondi i partiti che hanno origine da interessi di classe e questi solo rappresentano, per lo più con inevitabili esagerazioni, come il partito feudale in Germania ed il partito operaio che si afferma e si accentua in varii Parlamenti. Altrove i partiti tolgono ragion d'essere dalla forma della costituzione dello Stato, monarchici e repubblicani, unitarii o federali, ed una volta costituito lo Stato secondo una data forma ed assicurata la sua esistenza sopra solide basi, non possono durare senza pericolo di esso. G. Bluntschli pensa allo stesso modo dei partiti che si inspirano al discentramento e dell'accentramento, i quali possono invece durare così come

(1) Bluntschli, *La politica*, lib. XII, cap. IV.

dura negli Stati federali la tendenza ad interpretare la costituzione nel senso dell'unità od in quello della confederazione. nei monarchici, nel senso del costituzionalismo puro o del parlamentarismo, e possono inspirare diversi principii politici. Però G. Bluntschli avverte, che in questi casi il partito governativo e l'opposizione sono tratti fatalmente all'esagerazione: l'uno a trovar tutto buono e sostenere il Ministero in qualunque modo, l'altro a censurare ogni cosa, anche quello che in cuor suo giudica buono. L'ultima forma, che l'autore reputa la più pura ed elevata, è quella che facendo astrazione dalla religione, dal territorio, dalla classe, dall'interesse, dalla forma del Governo, si inspira a veri principii politici, i quali determinano tutto lo svolgimento dello Stato libero.

Ciò premesso, G. Bluntschli dà il tipo di quattro partiti: due normali, liberale e conservatore, due eccessivi, radicale ed assolutista, considerandoli piuttosto come inspiratori di diverse forme di Stato e di governo, di diverse nozioni della nazione, dello Stato, del diritto, di tutta l'attività economica. Col prevalere della parte radicale si ha la repubblica democratica, il potere esclusivo delle mutevoli maggioranze popolari, il comunismo, lo Stato industriale; coll'assolutismo la monarchia assoluta, la legittimità, la schiavitù, l'egemonia del capitale. La parte liberale si concilia con la monarchia o colla repubblica rappresentativa, coll'autogoverno, con il lavoro libero e la libera concorrenza; la conservatrice colla monarchia a ordini o colla repubblica aristocratica, col diritto storico, coll'equilibrio del lavoro e del salario, col protezionismo economico. Buona parte di cotesti concetti di G. Bluntschli erano stati esposti da Vincenzo Gioberti; altri e con assai maggior misura da Cesare Balbo. Ma dall'epoca in cui questi ed altri scrittori italiani e stranieri formulavano le loro dottrine tanto tempo è trascorso. l'evoluzione delle società civili ha compiuto tali progressi, e si sono affacciate sull'orizzonte questioni così gravi e minacciose, che coteste teorie ci sembrano poco meno che cosa morta.

L'ideale dei due partiti, “l'un contro l'altro armati„, con programmi distinti, che si alternino al potere come le bilance d'un orologio ad acqua, di due partiti storici, disciplinati, fuor dei quali non siavi salvezza, si va sempre più allontanando da noi. I partiti aumentano di numero. i programmi si scolorano, i gruppi si confondono. l'evoluzione del sistema parlamentare ne riesce più impacciata, più lenta, più oscura, l'ufficio del capo dello Stato infinitamente più difficile. Biasimare cotesti

fatti, sarebbe opera vana; tanto più che essi derivano in parte da cagioni buone, come l'educazione del popolo, lo sviluppo della vita pubblica, i progressi delle applicazioni scientifiche, e solo in parte si devono a cause sulle quali la scienza e l'arte di Stato debbono esercitare una azione riparatrice.

Lo Stato, come l'uomo, cammina o si riposa, progredisce o consolida i progressi compiuti. Ma pur ammettendo che a seconda del temperamento preponderi in taluni individui una certa maggior impazienza d'azione, in altri un grande amore del quieto vivere, sono pochi coloro che accetterebbero di limitarsi esclusivamente a conservare, senza progredire mai, cioè dando addietro. La distinzione potrebbe avere maggior senso se riferita alla forma del governo, sceverando un partito il quale mirasse a conservarla, con tutti gli sviluppi di cui è capace, dall'altro, intento a mutarla. Ma non mi pare si possa scientificamente ammettere in uno Stato bene ordinato l'esistenza di partiti politici, i quali non ne accettino la costituzione, non ne rispettino le istituzioni, sì che l'uno sarebbe legale, cioè partito vero ed unico e l'altro sètta o congiura. Giuseppe Zanardelli diceva doversi i partiti ridurre a due soli, fondati sugli opposti principii di conservazione e di progresso, di libertà e di autorità, conservatori e liberali, continuazione delle antiche nostre divisioni parlamentari, non morte, ma ritemprate ai piedi del Campidoglio, destra e sinistra. E l'on. Antonio Di Rudinì, " sull'esempio dei migliori popoli che ci hanno preceduto nell'esercizio delle pubbliche libertà ", vagheggiava " una razionale divisione dei partiti, una divisione dinamica e non meccanica ", in altre parole, non una divisione fondata sopra meschini interessi personali, abitudini di clientela, sete di predominio, nè tampoco sopra questioni affatto secondarie, le quali, comunque risolute, non possano esercitare che un influsso momentaneo sulla compagine parlamentare, ma una divisione fondata su principii e tendenze, che essendo naturali e permanenti nell'individuo, hanno una azione costante e sono luce agli intelletti, sprone agli animi nelle lotte che si combattono intorno ai maggiori problemi politici ed economici, religiosi e sociali (1).

Nel fondo delle ragioni che distinguono tra loro le parti

(1) *Lettera agli elettori di Caccamo*, 20 ottobre 1892. " Opinione „ del 25 ottobre 1892.

politiche v'ha sempre un principio di conservazione ed un principio di progresso e noi lo abbiamo veduto nella storia dei partiti in tutti gli Stati liberi. Ma il senso medesimo di queste due parole è diverso e mutabile, e nessun partito che da esse si intitola lo accetterebbe senza proteste. Conservare è continuare in una medesima qualità, tener nel suo essere, preservare o ristaurare da qualsisia danno; progredire è andare avanti, conseguire una serie di vantaggi. Ora, l'una cosa non può scompagnarsi assolutamente dall'altra, per quanto muovano da opposi concetti. E non vi è conservatore il quale consenta alla immobilità del fachiro indiano, come non vi è progressista che aspiri alla gloria dei corrieri di Cesare. Ma nella evoluzione continua della società e dello Stato, le due parole acquistano senso diverso ed i due programmi si svolgono in diversa maniera. Se anche non vi concorressero altre cause, la divisione dei partiti non potrebbe dunque muovere da questo semplice e chiaro fondamento fisiologico.

Il principio del libero esame ha determinato in materia religiosa la sterminata fioritura delle sètte, le multiformi e persino strane manifestazioni della ragione individuale. Come può credersi, che l'*unus ovilis, unus pastor* sia possibile nella vita politica dello Stato moderno, colla complicazione crescente delle sue relazioni e delle sue funzioni? Siffatta unità di azione si raggiunge talvolta e per un periodo abbastanza lungo, quando i destini di uno Stato sono presieduti da un Washington, da un Pitt, da un Cavour, da un Bismark, da un Estrup, i quali, col favore delle circostanze, colla chiara percezione di una meta altissima, coll'energia ed il genio individuale, volgono tutte le manifestazioni e tutti i congegni del parlamentarismo al loro fine. Ma cosifatta salda compagine d'uomini intorno ad un uomo dura non più della vita di questo, che non può aver successori, e quasi sempre meno, per dissolversi poi, e dar luogo alle contese dei “ generali di Alessandro „, ad una fioritura di gruppi tanto più numerosi, quanto più a lungo costretti a vivere di compromessi nel solco tracciato da quell'unica volontà.

Anche Marco Minghetti aveva notato, e meglio d'altri, l'attenuarsi della distinzione fra le parti politiche, e il temperarsi dei loro dissensi a cagione del progredire della scienza e della civiltà. “ Una quantità di soggetti cessano di essere disputati, certe nuove forme sono da tutti accettate come rispondenti alla pubblica opinione e lo stesso indirizzo politico non è più

diametralmente opposto... Anche i Parlamenti non si dividono più in due partiti soli, ma in un maggior numero, quasi gradazioni, e sfumature per le quali si passa dall'uno all'altro. Ora queste gradazioni e stesse sfumature provano che la differenza nel programma delle due parti non è più così recisa e così molteplice come era una volta, ma che si è formato un certo raccostamento di opinioni tra loro... Lo svolgersi della civiltà e la mitezza del costume non concederà più certi rancori e certe violenze, che in nome del partito erano altravolta nobilitate. I dissensi diverranno meno aspri, le discordie meno stridenti, e fra i due campi si disegnerà un terreno neutrale, dove sarà più facile lo incontrarsi senza venir meno alla dignità del carattere „ (1).

Ma accanto alle cagioni buone sono, come in tutte le cose umane, le cattive e pur troppo v'è ragione di credere che nel momento presente queste prevalgano in Italia su quelle. Sia il mal seme gittato dallo scrutinio di lista, siano i vantaggi che derivano dalle indebite ingerenze parlamentari nell'amministrazione e nella giustizia, siano le crescenti influenze dell'azione del governo e della corruttela nelle elezioni, siano le arti con le quali taluni uomini seppero formarsi una maggioranza, siano tutte queste cause unite insieme, il risultato è che più grande scompiglio di parti non si è visto mai. A mala pena si scorgono le bandiere dei vecchi partiti, che taluni uomini di carattere, con un manipolo di fedeli, tengono ritte su qualche monte poco meno che deserto, sperando che tosto o tardi vi accorrano le genti ravvedute. E non imputo cotesto scompiglio di parti a sola deficienza di intelletto, di carattere, di educazione politica. Non mancano, pur troppo, deputati i quali capiscono nulla di nulla, fuorchè la spesa che hanno dovuto sostenere per farsi eleggere e desiderano e procurano si abbia a rinnovare il più tardi possibile; ed altri i quali pensano soltanto ai vantaggi che ridondano loro dalla deputazione politica, siano pure morali od anche solo congetturali. Ma vi sono

(1) " I partiti sono non solamente opportuni, ma indispensabili, di guisa che il non ammetterne la necessità, equivarrebbe ragionare come colui che pensasse all'idea del vapore non associandovi quella del combustibile... falsamente perciò pensano o giudicano tutti coloro, i quali, ignari della vita politica e della libertà, formulano giudizî ed appellativi poco gentili all'indirizzo dei partiti politici „. Eugenio Corbetta, *Politica e libertà*, lib. II, *I partiti e le assemblee politiche*, p. 321.

anche uomini abituati a considerare il Ministero come il capo della pubblica amministrazione, a vedere sopra ogni cosa l'ente governo, e perciò si dichiarano subito devoti a Minghetti, a Depretis, a Cairoli, a Crispi e menano vanto di non aver negata la fiducia loro a nessun gabinetto mai. Quando si pensi che tale fu il programma di uomini come Alberto Cavalletto, non si può davvero pensare che possano esser mossi da altri criteri che da un particolar modo di considerare il governo del loro paese [1].

Senonchè, di fronte ai nuovi problemi sociali, non potrà durare a lungo cosifatta condizione di animi. Sebbene piaccia ai più attribuirla ad Erberto Spencer, forse perchè ha dato all'idea forma scientifica, essa è germogliata nella mente di molti, all'aspetto delle presenti condizioni sociali, di fronte alle questioni economiche che accennano ora a prevalere sulle politiche [2]. Non occorre perciò parlare di militarismo e di indu-

---

(1) Eugenio Corbetta ha meglio d'altri notato che in ogni parlamento la retta funzione dei partiti è turbata specialmente dalle coscienze bianche, dalle nere e dalle elastiche. *Coscienze bianche* sono quelle nelle quali non esistendo fibra non esiste possibilità, nè materia atta a formare partiti politici: op. cit., pp. 348-359. *Coscienze nere* sono quelle che non possono dirsi malvagie, sebbene non possano ritenersi affatto pure ed ortodosse, le di cui opere ed i di cui maneggi però sono assai più pericolosi, perche pochi stanno in difesa contro di esse. E tra queste distingue i *deputati affaristi* " che vengono e stanno alla Camera per fare i propri affari insieme a quelli delle grosse società che contrattano col Governo „; i *deputati dilettanti* " che cercano la deputazione come un blasone, un nastro all'occhiello, una bella parrucca che copra molte volte una completa calvizie „, che stanno in Parlamento perchè la vita e le abitudini della capitale convengono ai loro desideri; infine i *deputati volanti* che vengono, votano come Dio vuole e ripartono. *Ivi*, pp. 362-372. Infine vi sono le *coscienze elastiche*, uomini che non hanno opinioni — gli uomini che hanno, come soleva dire Vittor Hugo, una coscienza di gomma elastica, i conciliativi, gli opportunisti, gli uomini la cui politica, come diceva la signora di Staël di Talleyrand, si muove a seconda del vento. *Ivi*, pp. 370-376.

(2) G. Prinetti enunciò la stessa idea, nel discorso tenuto a Milano il 2 novembre 1892. " I partiti vivono di tendenze: solamente una diversità di tendenze può mantenere a un dipresso costante la divisione delle parti parlamentari; solamente una tendenza comune nel modo di intendere, direi quasi di sentire la vita individuale e sociale può mantenere uniti gli uomini di uno stesso partito nella successiva soluzione dei problemi, che ad esso presenta lo svolgimento successivo della umana società „.

Dopo aver dimostrato che non potevano servire di base ad organiche divisioni del Parlamento la questione della forma di Governo, nè il carattere degli uomini politici, come aveva proposto in quei giorni l'on. R. Bonghi, nè la politica

strialismo, di individualismo e di autoritarismo, tanto meno spingersi sino alla statolatria del socialismo od all'atomismo sociale dell'anarchia. Ma le due tendenze opposte sono evidenti, ed inspirano ormai tutta la legislazione e tutta l'azione dello Stato. Una si sente più attratta verso quelle istituzioni e quelle leggi, che più rispettano e meglio assicurano e svolgono la libertà dell'individuo, la sua energia individuale, la sua attitudine a fare da sè; l'altra preferisce sopratutto l'azione collettiva ed è più proclive ad accrescere i poteri dell'autorità che la rappresenta. La soluzione di tutte le questioni fondamentali sulle funzioni dello Stato, nei suoi rapporti cogli individui e colle associazioni private, dipende appunto dalla prevalenza dei criterii derivanti dall'una o dall'altra di queste due tendenze. Quindi avremo da un lato il discentramento, l'imposta progressiva, la libertà degli scambi, l'autonomia della chiesa, la cooperazione individuale, la nazione armata, dall'altro l'accentramento, l'imposta proporzionale, il protezionismo, la supremazia dello Stato sulla chiesa, l'ingerenza di esso in tutte le questioni economiche, la pletora degli armamenti. Questi principi, come osservò Marco Minghetti, si temperano nelle loro applicazioni, rimanendo sempre assai lontani dalle esagerazioni che condurrebbero da un lato, ricusando qualsiasi ingerenza dello Stato, all' anarchia, dall' altra, spingendola sino all' assorbimento dell'individuo, al socialismo, alla stessa maniera che gli antichi partiti, a base essenzialmente politica, non spingevano il liberalismo sino alla repubblica ed il conservatismo sino alla monarchia assoluta.

In cotesto indirizzo delle parti politiche non parmi siavi alcun artificio. Risulta evidente dall'azione dei governi, dalle discussioni dei Parlamenti, si impone, e basterebbe che chi ha il potere e il dovere di farlo lo secondasse, con programmi bene determinati e completi, con intenti precisi, con fermi criterii direttivi in politica, in amministrazione, in economia, in tutto quanto concerne l'andamento della cosa pubblica. " E d'uopo che veri partiti si formino, che la presente confusione finisca, anche perchè a lungo andare si farà sempre più manifesto ed irresistibile il predominio degli interessi particolari e di

---

estera, ne additava il criterio nella politica interna, in quel cumulo difficile e delicato di attributi e doveri che costituisce la funzione dello Stato, distinguendo gli autoritarii accentratori dai liberali decentratori. Supplemento al N. 11.881 della " Perseveranza ", 5 nov. 1882.

clientela, non sempre legittimi e onesti, e il più delle volte contrarii agli interessi generali della nazione. È d'uopo finalmente che questi partiti si formino, nell'interesse medesimo delle istituzioni che ci reggono ed in quello non meno importante dell'educazione nazionale „ (1).

(1) Raffaele Fornasini, op. cit., p. 16.

INDICE DEL VOL. I.

PARTE GENERALE

INTRODUZIONE

LIBRO I.

I principî del diritto costituzionale.

LIBRO II.

Le forme di Governo.

LIBRO III.

Il Governo rappresentativo.

LIBRO I.

I principî del diritto costituzionale.

LIBRO II.

Le forme di Governo.

LIBRO III.

Il Governo rappresentativo.

PARTE SPECIALE

SEZIONE I. — ORDINAMENTO DEI POTERI.

LIBRO I.

Il potere elettorale.

LIBRO II.

Il potere parlamentare.